

Received: 6.05.2023  
Accepted: 25.06.2023  
Published: 30.09.2023

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2023, XXIII, z. 3: s. 149-167  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0053.9516  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Bogdan Jaworski<sup>\*</sup>  
Nr ORCID: 0000-0001-7372-2803

## POLICJA JAKO PODMIOT ADMINISTRACJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

### POLICE FORCE AS AN INTERNAL SECURITY ADMINISTRATION ENTITY

**Streszczenie:** Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego jest systemem wielu podmiotów odpowiadających za ochronę i utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. W szerokim rozumieniu do grona tego systemu zalicza się administrację publiczną, podmioty prywatne oraz organizacje społeczne. Z pewnością bardziej wyraźny jest pogląd o funkcjonowaniu w podległości ministra właściwego do spraw wewnętrznych węższej grupy instytucji, które w ramach działu administracji sprawy wewnętrzne zajmują się ochroną wspomnianego bezpieczeństwa. Podległe i nadzorowane przez ten naczelny organ administracji rządowej podmioty podejmują działalność specjalistyczną składającą się na całość zakresu tego działu i tworzą swoisty system administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. W tej grupie na uwagę zasługuje Policja, mająca na celu czuwanie nad bezpieczeństwem ludzi oraz ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, co jest zadaniem przypisanym do wspomnianego działu administracji. W opracowaniu dokonano analiz dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego jako określonego stanu, a także systemu podmiotów odpowiadających za jego zapewnienie. Szczególna uwaga badawcza skierowana została na pozycję prawną Policji, jej organizację oraz szczególnie wymiar realizowanych zadań. Przedmiotem rozważań jest Policja jako część całego systemu i jej zadania, których się podejmuje. Badania prowadzone były w oparciu o metodę prawno-dogmatyczną oraz analityczną. Zasadniczym zaś celem badań było zwrócenie uwagi na Policję jako komponentu administracji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz jej specyfikę. Postawiona hipoteza badawcza zakładała, że Policja jest podstawowym elementem systemu administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, która odpowiada za istotną część tego bezpieczeństwa – bez jej udziału i aktywności nie byłoby możliwe zapewnienie warunków bezpiecznej egzystencji ogółu ludności. Hipoteza po weryfikacji została potwierdzona.

---

<sup>\*</sup> dr; Instytut Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet Rzeszowski. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: [bjaworski@ur.edu.pl](mailto:bjaworski@ur.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** prawo, administracja, administracja spraw wewnętrznych, Policja, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo wewnętrzne

**Summary:** Internal security administration is a system of multiple entities responsible for protecting and maintaining internal security in the state. In a broad sense, this system includes public administration, private entities, and social organizations. Certainly, there is a clearer view of the functioning of a narrower group of institutions within the subordination of the minister responsible for internal affairs, which within the department of internal affairs administration deal with the protection of the aforementioned security. The entities that are subordinated and supervised by this supreme body of government administration undertake specialized activities that comprise the entire scope of this department and form a kind of internal security administration system. Noteworthy in this group is the police force aimed at overseeing human security, protecting public safety and order, which is a task assigned to the administrative department. The study analyzes internal security as a specific state, as well as the system of entities responsible for its assurance. Special research attention was paid to the legal position of the police, its organization and the specific dimension of tasks performed. The subject of considerations is the police force as a part of the whole system and tasks it undertakes. The research was conducted on the basis of legal and dogmatic as well as analytical methods. In turn, the fundamental aim of this research was to pay attention to the Police as a component of the internal security administration and its specifics. The research hypothesis stated that the Police is a basic element of the internal security administration system, which is responsible for a significant part of this security, and without its participation and activity it would not be possible to ensure the conditions of safe existence of the general population, after verification was confirmed.

**Keywords:** law, administration, internal affairs administration, police force, security, internal security

## WSTĘP

W czasach targanych niepokojem i licznymi zagrożeniami coraz większą wagę przywiązuje się do zapewnienia warunków bezpiecznej egzystencji oraz poczucia bezpieczeństwa wśród ludzi. Co istotne, samo poczucie bezpieczeństwa jest stanem subiektywnym uzależnionym od percepcji pewnych zjawisk przez daną osobę czy zbiorowości ludzkie. Z kolei bezpieczeństwo jest stanem o charakterze obiektywnym, to znaczy, że dla jego zaistnienia muszą być spełnione konkretne przesłanki, z których główną jest brak zagrożeń.

Obecnie dużo uwagi poświęcane jest zagrożeniom o charakterze zewnętrznym, a w szczególności militarnym czy związanym z nielegalną migracją. Są to oczywiście realne i istotne źródła występujących zagrożeń, nie mniej ważne są te, które mają swoje podłoże wewnątrz kraju. Do ochrony przed zagrożeniami zarówno zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi powołane są określone podmioty, w głównej mierze

administracji publicznej. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest domeną systemu podmiotów administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. W skład tego systemu wchodzi wiele zróżnicowanych instytucji, które mają do wypełnienia istotne i specyficzne zadania polegające na zapewnieniu i ochronie różnych rodzajów bezpieczeństwa będących składowymi bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

W opracowaniach dotyczących Policji w głównej mierze badania koncentrują się na tej formacji mundurowej jako podmiocie administracji bezpieczeństwa i porządku publicznego. Znacznie mniej uwagi poświęca się administracji spraw wewnętrznych i przyporządkowania do niej Policji. Z tego powodu zamiarem autora jest dokonanie porównań i oceny miejsca oraz roli tej służby w systemie spraw wewnętrznych. W rozważaniach uwzględniono podział Policji na „nowe” rodzaje służb i jednostki organizacyjne, których powstanie związane jest z postępującym procesem dekoncentracji rzeczowej.

Wśród komponentów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego swoje miejsce zajmują formacje mundurowe na czele z Policją, która odpowiada za ważny segment tego bezpieczeństwa, a mianowicie bezpieczeństwo ludzi oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Policja z pewnością zajmuje kluczową pozycję w administracji odpowiadającej za bezpieczeństwo wewnętrzne w państwie, jednak z uwagi na cele jej istnienia oraz zakres podejmowanej działalności jest podmiotem o kompetencjach szczególnych. Przedmiotem rozważań jest Policja jako część administracji bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jako główny cel podjętych badań jawi się potrzeba ukazania roli i pozycji prawnej tej służby mundurowej w całym systemie administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym względzie pomocne jest przybliżenie instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego oraz podmiotów systemu odpowiadającego za ten stan w państwie. Sama analiza roli Policji odbywa się w oparciu o kompleksowe zadania, a także z perspektywy obowiązków jednostek organizacyjnych funkcjonujących w jej strukturze.

Mając na względzie przedmiot badawczy oraz założony cel, należy przyjąć hipotezę, że Policja jest podstawowym elementem systemu administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, która odpowiada za istotną część tego bezpieczeństwa. Bez udziału i aktywności Policji nie byłoby możliwe zapewnienie warunków bezpiecznej egzystencji dla mieszkańców całego państwa oraz z perspektywy lokalnej mniejszych środowisk. W celu weryfikacji postawionych założeń do badań wykorzystano metodę określaną jako prawno-dogmatyczna, za pomocą której następuje badanie i interpretacja treści prawa oraz literatury. Dodatkowo posiłkowano się metodą analityczną pozwalającą na wnikanie w głąb analizowanych zagadnień i dokonanie ich częściowej weryfikacji.

Sam podział opracowania na mniejsze jednostki redakcyjne powoduje przejrzystość tekstu oraz umożliwia stopniowe dojście do meritum rozważań. W tym

względzie w pierwszej kolejności należy odnieść się do bezpieczeństwa wewnętrznego jako jednego z rodzajów bezpieczeństwa, które podlega ochronie przez odpowiedzialne za to podmioty administracji.

## BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE JAKO STAN PODLEGAJĄCY OCHRONIE

Bezpieczeństwo od zarania dziejów jest wartością oraz stanem podlegającym ciągłej ochronie przez jednostki, zbiorowości ludzkie oraz instytucje powołane do tego celu. Jest ono domeną nie tylko nauk o bezpieczeństwie, ale także innych dyscyplin naukowych, których przedstawiciele podejmują badania związane z kształtowaniem bezpieczeństwa. Wspomnieć chociażby należy o naukach prawnych, ekonomicznych, medycznych, socjologicznych czy szerokim zakresie nauk wojskowych.

Pomimo zainteresowania wielu dyscyplin naukowych nie posiada ono swojej legalnej definicji, spójnej dla całego systemu nauk zajmujących się badaniem tego zjawiska. Z pewnością zdefiniowanie bezpieczeństwa uprościłoby dywagacje nad jego istotą, lecz z drugiej strony istnieje duże prawdopodobieństwo, że określona reguła prawna nie byłaby w stanie zawrzeć wszystkich zróżnicowanych aspektów tego terminu. W praktyce w wielu opracowaniach teoretycznych pojawiają się mniej lub bardziej złożone koncepcje bezpieczeństwa. Na potrzeby niniejszych rozważań wydaje się słuszne jedynie zasygnalizowanie, na czym ten stan polega oraz zwrócenie uwagi, jak nauki policyjne go postrzegają.

W ujęciu najbardziej uogólnionym (w sensie uniwersalnym) za bezpieczeństwo należy uznać jedną z najistotniejszych sfer (części, stanów, potrzeb, odczuć, wartości, celów) konkretnego bytu (rzeczy, organizacji, zjawiska), dotyczącą wszystkich jego kategorii (elementów, struktur, funkcji), związaną z zapewnieniem interesu tego podmiotu<sup>1</sup>. Bezpieczeństwo to stan psychiczny lub prawny, w którym jednostka ma poczucie pewności, oparcie w drugiej osobie lub sprawnie działającym systemie prawnym, jest to przeciwieństwo zagrożenia<sup>2</sup>. Według *Słownika współczesnego języka polskiego* „bezpieczeństwo to stan, w którym może wydarzyć się coś złego, jest mało prawdopodobne, to również przeświadczenie, że w danych okolicznościach są warunki, dzięki którym mówiący nie odczuwa żadnego zagrożenia”<sup>3</sup>.

Tak więc bezpieczeństwo określa stan pewności, spokoju i brak zagrożenia<sup>4</sup>. Jest ono traktowane jako jedna z podstawowych potrzeb i wartości danego pod-

<sup>1</sup> B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate” 2019, nr 9(3), s. 32.

<sup>2</sup> B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Kraków 2000, s. 82.

<sup>3</sup> <https://wsjp.pl/haslo/podglad/83399/bezpieczenstwo/5212747> [dostęp: 28.11.2022].

<sup>4</sup> S. Pieprzny, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015, s. 18.

miotu, a tym samym jeden z jego głównych celów<sup>5</sup>. Bezpieczeństwo oznacza nie tylko stan braku zagrożenia, pewności i spokoju lub poczucia wolności od zagrożeń, lecz także proces, który ulega zmianom odpowiednio do przemian w otoczeniu podmiotu bezpieczeństwa<sup>6</sup>. To, co charakteryzuje bezpieczeństwo, to jego wieloaspektowość, skutkująca licznymi klasyfikacjami oraz rodzajowością, zależną od przyjętych kryteriów oraz zastosowanego dookreślenia.

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa związane jest z przeciwdziałaniem niebezpieczeństwom zewnętrznym i wewnętrznym<sup>7</sup>. Biorąc pod uwagę źródło zagrożeń, wyróżnia się bezpieczeństwo wewnętrzne i bezpieczeństwo zewnętrzne<sup>8</sup>.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest obok bezpieczeństwa zewnętrznego jednym z dwóch rodzajów bezpieczeństwa, dla których kryterium wyróżnienia stanowi obszar państwa<sup>9</sup>. Z kolei bezpieczeństwo zewnętrzne państwa oznacza jeden z dwóch aspektów bezpieczeństwa państwa, oznaczający stan rzeczy, zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w jego otoczeniu (w środowisku międzynarodowym), charakteryzujący się brakiem negatywnych oddziaływań ze strony innych podmiotów, pozwalający na stabilny i harmonijny jego rozwój (funkcjonowanie); to stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi<sup>10</sup>.

Żeby mówić o bezpieczeństwie państwa, należy przeciwdziałać zagrożeniom o charakterze wewnętrznym oraz tym pochodzącym z zewnątrz, czyli warunkiem jest zapewnienie zarówno bezpieczeństwa wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Bezpieczeństwo zewnętrzne obejmuje ochronę i obronę przed zagrożeniami zewnętrznymi przez powierzenie tych zadań dyplomacji i obronie narodowej<sup>11</sup>. Podstawą prawną rozróżnienia obu stanów bezpieczeństwa są normy zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>12</sup>. Podkreślić należy, że oba rodzaje bezpieczeństwa są ze sobą powiązane i w pewnym stopniu się uzupełniają.

Bezpieczeństwo wewnętrzne w literaturze przedmiotu rozumiane jest jako ogół warunków, jakie zostały określone w przepisach prawa dla ochrony podstaw funk-

<sup>5</sup> M. Cieślarczyk, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011, s. 17.

<sup>6</sup> B. Jaworski, A. Pietrzkiwicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020, s. 20.

<sup>7</sup> A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017, s. 10.

<sup>8</sup> S. Pieprzny, *Rodzajowość bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 20.

<sup>9</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14.

<sup>10</sup> K. Dunaj, *Istota bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016, s. 22; W. Kitler, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>11</sup> B. Zdrodowski, *Istota ...*, s. 55.

<sup>12</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

cjonowania państwa i jego obywateli<sup>13</sup>. Zgodnie z *Leksykonem policyjnym* „bezpieczeństwo wewnętrzne to rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej, który odzwierciedla brak występowania jakichkolwiek zagrożeń w normalnym funkcjonowaniu organów państwa oraz chroniony przez to państwo tryb życia obywateli”<sup>14</sup>. Pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego i istnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wyznaczone jest granicami państwa, oczywiście, do czasu wydzielenia i osobnego funkcjonowania państwa jako tworu politycznego<sup>15</sup>. W takim układzie to państwo odpowiada za zapewnienie warunków bezpiecznej egzystencji wszystkim jego obywatelom oraz całej ludności zamieszkałej na jego terytorium.

Bezpieczeństwo wewnętrzne może być rozpatrywane na wielu poziomach – od bezpieczeństwa pojedynczych osób – obywateli i cudzoziemców (np. ochrona życia i mienia), przez bezpieczeństwo przedsiębiorstw (w tym ochronę własności intelektualnej), skupisk ludności (np. miast przed zamieszkami), regionów (np. szczególnie zagrożonych przez powódzie czy inne klęski żywiołowe), do bezpieczeństwa całego państwa i narodu<sup>16</sup>. W rezultacie można przyjąć, że bezpieczeństwo wewnętrzne – ujmowane w sensie uniwersalnym – należy wiązać ze stanem niezakłóconego funkcjonowania państwa, związanym z bezpieczeństwem jego organów oraz stabilnością życia społecznego, wynikającą z bezpieczeństwa osobistego i bezpieczeństwa egzystencji jego obywateli<sup>17</sup>.

Bezpieczeństwo wewnętrzne może być rozumiane jako stała gotowość i działalność określonych instytucji oraz organów państwowych, a także prywatnych podmiotów, które mają znaczenie dla zachowania stabilności i integralności państwa<sup>18</sup>. Dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego wymagana jest aktywność wielu podmiotów, również tych, które zaliczane są do tzw. „policji prywatnych” czy posiadających status organizacji społecznych. Jednak główny ciężar odpowiedzialności za zapewnienie tego bezpieczeństwa spoczywa na administracji publicznej, której podmioty tworzą specyficzny system administracji spraw wewnętrznych, do której w większości zostały przypisane zadania odnoszące się do bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie. Realizacja polityki państwa w zakresie zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego związana jest nierozwalnie z tworzeniem odpowiednich struktur organizacyjnych.

<sup>13</sup> J. Strzelecki, *Podstawy prawne bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 127.

<sup>14</sup> W.M. Marczak, *Bezpieczeństwo*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzińska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 31.

<sup>15</sup> A. Pieczywok, *Działania społeczne w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego*, Lublin 2018, s. 29.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>17</sup> P. Majer, *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7, s. 16.

<sup>18</sup> S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 13.

## ADMINISTRACJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

W Polsce wszystkie podmioty administracji publicznej spełniają określone funkcje i przypisaną przez przepisy prawa rolę. Jednym z podstawowych zadań i celów administracji było i jest zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, co określane jest w literaturze jako policja administracyjna. Dzisiaj policję administracyjną kojarzy się z utrzymaniem i ochroną porządku i bezpieczeństwa, usuwaniem zagrożeń dla porządku publicznego, życia, zdrowia itp. przez organy administracji publicznej, z reguły w stanach szczególnych, często za pomocą swoistych form działania, łącznie z przymusem bezpośrednim<sup>19</sup>. Administracja realizuje tę funkcję, wykorzystując w głównej mierze władcze prawne formy działania, uzupełniane poprzez działalność niewładczą w postaci czynności społeczno-organizatorskich. Policja administracyjna jest domeną podmiotów administracji zaliczanych m.in. do systemu bezpieczeństwa wewnętrznego.

System bezpieczeństwa wewnętrznego to przede wszystkim rozwiązania prawne i organizacyjne mające na celu zapobieganie oraz przeciwdziałanie występującym zagrożeniom, a także usuwanie ich skutków. System bezpieczeństwa istnieje niezależnie od zagrożeń, ponieważ jego podstawą jest funkcjonalność wynikająca z potrzeb i oczekiwań społecznych człowieka<sup>20</sup>. System ten składa się z wielu organów realizujących swoje zadania zgodnie z posiadanymi kompetencjami, w tym organów administracji rządowej i samorządowej oraz podległych im podmiotów wykonawczych<sup>21</sup>. Podmioty administracji bezpieczeństwa wewnętrznego usytuowane zostały na szczeblu centralnym jako organy naczelne i centralne oraz w terenie na stopniu województwa, powiatu i gminy.

Administracja publiczna (jako system) stoi zawsze na straży interesów państwowych, co oznacza, że administracja publiczna (cywilna i wojskowa, rządowa i samorządowa) odpowiada praktycznie za porządek publiczny, a także za stan bezpieczeństwa państwa, życia zbiorowego i obywateli<sup>22</sup>. Analiza organów, instytucji, a także różnych innych podmiotów, które składają się na szeroko rozumiany aparat administracyjny bezpieczeństwa wewnętrznego, wymaga dziś elastycznego i roztropnego poszukiwania kryteriów ich podziału, sensownej identyfikacji standardów je określających, dostrzegania faktu, że np. specyfika wielu organów nakazuje uwzględnienie ich odrębności<sup>23</sup>. Podmiotami wykonującymi zadania w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego są:

<sup>19</sup> R. Szynowski, *Bezpieczeństwo w bieżącej działalności administracji publicznej*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, Józefów 2015, s. 117.

<sup>20</sup> A. Czupryński, *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo...*, s. 13.

<sup>21</sup> J. Falecki, *Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] J. Falecki, R. Kočańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018, s. 33.

<sup>22</sup> R. Szynowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 120.

<sup>23</sup> M. Zdyb, *Istota systemu organów i innych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015, s. 18.

- Prezydent RP;
- organy administracji rządowej;
- organy jednostek samorządu terytorialnego;
- organy i instytucje pozarządowe;
- podmioty prywatne<sup>24</sup>.

W literaturze przedmiotu ukształtowany został pogląd, że w najprostszym rozumieniu system administracji bezpieczeństwa wewnętrznego związany jest ze stroną przedmiotową, tzn., że stanowią ją wszystkie organy i ich aparaty pomocnicze mające za cel ochronę i utrzymanie określonego stanu bezpieczeństwa w państwie. Jest to bardzo rozległe postrzeganie tej administracji, z pewnością utrudniające dokonanie precyzyjnych analiz. Zdecydowanie wyraźniej kształtuje się perspektywa podmiotowa, w której następuje pogrupowanie np. na służby, inspekcje i strażę, policje administracyjne czy formacje mundurowe. W tym znaczeniu administracja spraw wewnętrznych ograniczona została do podmiotów podejmujących realizację określonych kategorii spraw, podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Dominującą rolę w ogólnie rozumianym systemie bezpieczeństwa państwa spełnia administracja rządowa na czele z Radą Ministrów, która odpowiada za bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, a także bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Rada Ministrów jako organ kolegialny podejmuje działalność dla niej przypisaną, jednak ciężar odpowiedzialności za realizację poszczególnych zadań spoczywa głównie na ministrach będących jej członkami. Członek Rady Ministrów realizuje politykę ustaloną przez Radę Ministrów<sup>25</sup>. Istotny w tym względzie wydaje się podział na działy administracji rządowej i przypisanie ich do konkretnych ministrów.

W całym układzie działów administracji rządowej i ministrów nimi kierujących kluczową rolę w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego odgrywa jednak minister właściwy do spraw wewnętrznych<sup>26</sup>. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji kieruje następującymi działami: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, a także wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne<sup>27</sup>. Z perspektywy prowadzonych rozważań kierowanie działem sprawy wewnętrzne staje się dominującym wątkiem. Dział sprawy wewnętrzne obejmuje sprawy: ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; ochrony granicy pań-

<sup>24</sup> A. Gołębiowska, P.B. Zientarski, *Organy...*, s. 11.

<sup>25</sup> Art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1188).

<sup>26</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 78.

<sup>27</sup> § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 2264).



stwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa; zarządzania kryzysowego; obrony cywilnej; ochrony przeciwpożarowej; nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym; obywatelstwa; ewidencji ludności, dowodów osobistych i paszportów, w zakresie ustalonym w ustawach; rejestracji stanu cywilnego w zakresie ustalonym w ustawie oraz zmiany imion i nazwisk<sup>28</sup>.

Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek<sup>29</sup>. Minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej oraz Służby Ochrony Państwa<sup>30</sup>. Są to podmioty administracji spraw wewnętrznych wykonujące zadania przypisane do tego działu i leżące w gestii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Realizacją podstawowych zadań obciążone zostały natomiast organy administracji rządowej, do których zalicza się: Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji; Komendant Główny Policji; Komendant Główny Straży Granicznej; Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej; Komendant Służby Ochrony Państwa; Szef Obrony Cywilnej Kraju; Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców; Inspektor Nadzoru Wewnętrznego. Są to organy podległe lub nadzorowane przez tego ministra, co wynika z ustaw ustrojowych kształtujących organizację organów i ich aparatów pomocniczych. Kompetencje ministra w tej materii przybierają postać nadzoru merytorycznego oraz personalnego. Wymienione organy wchodzi w skład szeroko rozumianego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego czuwającego nad pożądanymi przez społeczeństwo wartościami i stanami.

Zadanie systemu bezpieczeństwa wewnętrznego to zapewnienie bezkonfliktowego rozwoju społeczeństwa poprzez utrzymanie zdolności do reagowania (odpowiednio do zaistniałej sytuacji) w przypadku zagrożenia porządku publicznego, wystąpienia klęski, katastrofy, zagrożeń porządku konstytucyjnego i każdego innego zdarzenia powodującego lub mogącego spowodować sytuację kryzysową w drodze zorganizowanych i zespolonych działań (zarówno w układzie funkcjonalnym, jak i terytorialnym, wszystkich szczebli władzy i społeczności lokalnych)<sup>31</sup>. Wśród składowych tego systemu postrzeganych w ujęciu podmiotowym ważną rolę odgrywają formacje mundurowe na czele z Policją, której przypisana została ochrona ludzi, a także zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>28</sup> Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2512).

<sup>29</sup> Z. Dobrowolski, *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 2018, s. 52.

<sup>30</sup> Art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej.

<sup>31</sup> D. Kaźmierczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopeć (red.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018, s. 170.

go. Z tego też względu dalsze rozważania ograniczono do aspektów związanych z rolą oraz pozycją prawną Policji.

## POZYCJA PRAWNA I CELE POLICJI

Jednym z celów administracji bezpieczeństwa wewnętrznego jest ochrona i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Struktura i organizacja poszczególnych formacji lub służb zależy m.in. od modelu policji przyjętego w danym kraju<sup>32</sup>. Zagadnienie sposobu zarządzania sprawami ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w dużym uproszczeniu sprowadza się do dwóch podstawowych rozwiązań: centralistycznego i zdecentralizowanego<sup>33</sup>. Policja jako podmiot administracji rządowej zorganizowana jest w oparciu o układ centralistyczny z wieloma przejawami dekoncentracji zarówno rzeczowej, jak i miejscowej.

Pozycja prawna Policji kształtowana jest głównie przepisami ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji<sup>34</sup> oraz licznymi innymi aktami normatywnymi rangi ustawowej uzupełnionymi rozporządzeniami wykonawczymi. Szacuje się, że w chwili obecnej ponad 400 aktów prawnych różnej rangi odnosi się do organizacji i funkcjonowania Policji na *różnych płaszczyznach, z tego powodu podejmowanie analiz odnoszących się do szczegółowych unormowań prawnych mija się z celem.*

Ustawa o Policji określa atrybuty tej służby, takie jak umundurowanie i uzbrojenie, gwarantuje przypisanie tej nazwy wyłącznie do formacji utworzonej na jej podstawie oraz wskazuje na podstawowe cele jej istnienia, do których zalicza się służba społeczeństwu, ochrona bezpieczeństwa ludzi, a także utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach funkcji gwaranta bezpieczeństwa powinnością aparatu państwowego jest zapewnienie każdemu człowiekowi przebywającemu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rzeczywistej ochrony przed przemocą, brutalnością i innymi zachowaniami mogącymi godzić w jego dobra chronione prawem<sup>35</sup>. Określone przepisami ustawy ustrojowej zadania, kompetencje i obowiązki Policji sytuują tę formację na pierwszej pozycji wśród podmiotów właściwych w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>36</sup>. Realizacja tak ważnego obszaru zadań administracji bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga właściwego zorganizowania tej formacji oraz dostosowywania struktur do warunków społecznych i prawnych.

<sup>32</sup> R. Hrynkiewicz, *Criteria for distinguishing police models*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, z. 1, s. 133.

<sup>33</sup> J. Kisielnicki, M. Gałązka-Sobotka, S. Wojciechowska-Filipek, *System zarządzania Policją. Analiza systemu i jego doskonalenie*, Warszawa 2013, s. 22.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 171, ze zm.).

<sup>35</sup> B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>36</sup> C. Guźniczak, *Policja w Polsce – rys historyczny*, „Zeszyty Naukowe Collegium Balticum” 2014, nr 8, s. 24.

Zachodzące zmiany społeczne, a także nowe wyzwania związane z wizją Policji jako instytucji służącej obywatelom, przynoszą coraz nowsze zadania Policji<sup>37</sup>. Do ogólnych celów Policji dostosowane zostały jej podstawowe zadania, których otwarty katalog ustawodawca zawarł w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji. W grupie jedenastu zadań podstawowych, z perspektywy prowadzonych rozważań, na uwagę zasługują: ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra; ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania; inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi; wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców. Są to zadania przypisane do całej formacji, a ich konkretyzacja i uszczegółowienie następuje w aktach normatywnych o charakterze wykonawczym mających status prawa powszechnie obowiązującego lub wewnętrznego.

System organizacyjny Policji ma dwa podstawowe wymiary – branżowy oraz terytorialny<sup>38</sup>. Wymiar branżowy związany jest z jej podziałem na tzw. rodzaje służb, do których ustawodawca zaliczył służby: kryminalną; śledczą; spraw wewnętrznych; prewencyjną; kontrterrorystyczną; zwalczania cyberprzestępczości; wspomagającą<sup>39</sup>. Obecnie dostrzegalne jest zjawisko dekoncentracji rzeczowej Policji polegające na wyodrębnianiu i tworzeniu na poziomie centralnym jednostek organizacyjnych realizujących sprawy przypisane wyłącznie do konkretnego rodzaju służby. Z kolei wymiar terytorialny przejawia się w usytuowaniu organów Policji wraz z ich aparatami pomocniczymi na poziomie centralnym oraz w terenie zgodnie z zasadniczym podziałem terytorialnym państwa, z obowiązkiem tworzenia struktur na stopniu województwa i powiatu. W tym układzie dostrzegalne są przejawy dekoncentracji miejscowej z zachowaniem silnych zależności hierarchicznego podporządkowania.

Odnosząc się do wymiaru terytorialnego, podkreślenia wymaga fakt usytuowania na szczeblu centralnym Komendanta Głównego Policji jako organu centralnego administracji rządowej działającego przy pomocy Komendy Głównej Policji. W terenie na poziomie województwa funkcjonuje komendant wojewódzki Policji, który ma do dyspozycji strukturę komendy wojewódzkiej (w mieście stołecznym Warszawa jest Komendant Stołeczny Policji działający na prawach komendanta wojewódzkiego, z tym że jego aparatem pomocniczym jest Komenda Stołeczna

<sup>37</sup> W. Kubies, *The characteristics of an institution of a Police community support officer (PCSO) in the light of legal and political changes*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, z. 2, s. 267.

<sup>38</sup> A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji*, Szczytno 2013, s. 218.

<sup>39</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji.

Policji). Na szczeblu powiatu działa komendant powiatowy/miejski Policji lub w Warszawie ich odpowiednik komendant rejonowy, którzy realizują nałożone na nich zadania przy pomocy odpowiednio komendy powiatowej, miejskiej bądź rejonowej. Wyjątkiem od przedstawionej zasady jest poziom gminny, do którego nie zostały przyporządkowane konkretne struktury policyjne, z reguły ten szczebel jest właściwy dla komendanta komisariatu Policji lub innych struktur w zależności od uwarunkowań lokalnych i zapotrzebowania społecznego.

Postępujący w Policji proces dekoncentracji rzeczowej kojarzony jest z kolei z układem branżowym. Skutkuje on tworzeniem w ostatnich latach organów Policji i jednostek organizacyjnych na poziomie centralnym, które mają swoje struktury także w terenie i działają na obszarze całego kraju, jednak zostały zorganizowane na jednym poziomie krajowym. Do tych jednostek zaliczyć należy: Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA”, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości, Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji. Na tym poziomie funkcjonują takie organy Policji, jak: Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji, Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Policji, Komendant Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, Komendant Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji. Dowódca Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” jest kierownikiem jednostki, lecz nie posiada statusu organu administracji.

Niezależnie od tego podziału w poszczególnych jednostkach, głównie terenowych, funkcjonują komórki organizacyjne podejmujące specjalistyczną działalność zgodną z przyporządkowaniem do danego rodzaju służby. Mają one zróżnicowaną strukturę, np. biura, wydziały, sekcje, referaty, czy ogniwa i nazewnictwo zgodne z nomenklaturą policyjną. To, co je charakteryzuje, to określony zakres zadań przewidzianych dla danego poziomu organizacji jednostek Policji.

## POLICJA JAKO PODMIOT ADMINISTRACJI O KOMPETENCJACH SZCZEGÓLNYCH

W doktrynie występuje podział na organy administracji ogólnej oraz podmioty administracji o kompetencjach szczególnych. Policja jako część administracji publicznej, zorganizowana na stopniu centralnym i w terenie, w oparciu o jej monokratyczne organy podejmuje działalność skierowaną na osiągnięcie konkretnych rezultatów w sferze bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Taki układ powoduje, że sama Policja zaliczana jest do podmiotów administracji o kompetencjach szczególnych, o czym świadczą przypisane jej zadania, a także sposób funkcjonowania i jej organizacja. Działalność organów wyspecjalizowanych w ochronie tych wartości jest gwarantem fachowości i sku-

teczności w podejmowanych czynnościach. Sama zaś specjalizacja skutkuje skumulowaniem obowiązków i uprawnień w gestii organu monokratycznego, co powoduje wyraźne określenie odpowiedzialności, usprawnia podejmowanie decyzji oraz szybkość realizacji, a także ekonomizuje działania.

Badając pozycję Policji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego, należy zwrócić uwagę na istotę jednostek wyodrębnionych w ramach dekoncentracji rzeczowej. Ustawodawca w art. 5a–5e ustawy o Policji wskazuje podstawowe cele utworzonych na stopniu centralnym jednostek specjalistycznych Policji. Oto one:

- Centralne Biuro Śledcze Policji jest jednostką organizacyjną Policji służby śledczej realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej.

- Biuro Spraw Wewnętrznych Policji jest jednostką organizacyjną Policji służby spraw wewnętrznych realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296–306 Kodeksu karnego, jak również wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, a także – w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

- Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA” oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji stanowią służbę kontrterrorystyczną, odpowiedzialną za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

- Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości jest jednostką organizacyjną Policji służby zwalczania cyberprzestępczości, odpowiedzialną za realizację na obszarze całego kraju zadań w zakresie: 1) rozpoznawania i zwalczania przestępstw popełnionych przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej oraz zapobiegania tym przestępstwom, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw; 2) wspierania w niezbędnym zakresie jednostek organizacyjnych Policji w rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw, o których mowa w pkt 1, a także wykrywaniu i ściganiu sprawców tych przestępstw.

- Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji jest jednostką organizacyjną Policji właściwą w zakresie kryminalistyki oraz technik kryminalistycznych stosowanych w procesie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw.

W przypadku tych jednostek organizacyjnych Policji podkreślona została ich specyfika oraz ukierunkowanie na realizację wąskiego, lecz bardzo ważnego katalogu za-

dań, który jest zbieżny z celami Policji oraz przyporządkowanie do administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Każda z nich funkcjonuje w ramach określonego rodzaju służby, co dodatkowo zobowiązuje do podejmowania wyłącznie działań zgodnych z celem istnienia danej służby.

Odnosząc się do jednostek organizacyjnych Policji funkcjonujących w układzie pionowym, ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy o Policji upoważnił Komendanta Głównego Policji do określenia szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji. Wymieniony organ centralny w zarządzeniu nr 1041 z dnia 28 września 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji<sup>40</sup> określił m.in. zadania do realizacji i ich przyporządkowanie do poszczególnych poziomów organizacji jednostek Policji.

Rolą Policji jest realizacja celów państwa w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego i przez to zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa<sup>41</sup>. Analizując specyfikę podejmowanej przez Policję działalności, warto również zwrócić uwagę na wybrane zadania przypisane Komendzie Głównej Policji, komendzie wojewódzkiej, komendzie powiatowej/miejskiej i komisariatowi Policji, które sprecyzowane zostały odpowiednio w § 28–31 cytowanego powyżej zarządzenia.

Do zakresu działania Komendy Głównej Policji należy m.in. w szczególności: inicjowanie i koordynowanie działań jednostek Policji w zakresie celów, określonych jako ustawowe zadania Policji oraz wynikających z ustaw i aktów wykonawczych odnoszących się do pracodawców, a także ujętych w planach pracy i w opracowywanych strategiach oraz kontrolowanie wykonania tych zadań; tworzenie warunków do sprawnej i skutecznej działalności służb Policji, opracowywanie kierunków ich rozwoju oraz obowiązujących w tym zakresie priorytetów; tworzenie warunków, planowanie, podejmowanie i koordynowanie działań zmierzających do sprawnego rozpoznawania i zwalczania przestępczości korupcyjnej, ekonomiczno-finansowej, narkotykowej oraz kryminalnej, w tym zorganizowanej, o zasięgu krajowym i międzynarodowym oraz gromadzenie na ten temat informacji; przeciwdziałanie i fizyczne zwalczanie terroryzmu oraz organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań Policji w tym zakresie, a także szkolenie w ramach taktyki antyterrorystycznej; rozpoznawanie struktur przestępczych i metod, jakimi posługują się wyspecjalizowane grupy przestępcze oraz koordynowanie i monitorowanie działań werbunkowych; wykrywanie i ściganie przestępstw popełnionych przez policjantów i pracowników Policji, gromadzenie na ten temat informacji, ich przetwarzanie i analizowanie oraz podejmowanie na tej podstawie działań profilaktycznych.

<sup>40</sup> Tekst jedn. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50, ze zm.

<sup>41</sup> A. Letkiewicz, T. Szankin, *Organizacja...*, s. 215.

Do zakresu działania komendy wojewódzkiej Policji należy m.in. w szczególności: koordynowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych, podejmowanych przez jednostki Policji nadzorowane przez komendanta wojewódzkiego Policji w celu sprawnego ścigania sprawców przestępstw oraz współdziałanie w tym zakresie z innymi jednostkami Policji, a także organizowanie współpracy z osobami udzielającymi pomocy Policji; wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w sprawach własnych oraz w przypadkach konieczności udzielenia jednostkom Policji nadzorowanym przez komendanta wojewódzkiego Policji wsparcia ze względu na niedostateczne możliwości realizacyjne w działaniach prowadzących do wykrycia sprawców przestępstw; prowadzenie poszukiwań osób oraz koordynowanie realizowanych przez jednostki Policji nadzorowane przez komendanta wojewódzkiego Policji poszukiwań osób i rzeczy, a także identyfikacji osób i zwłok, współdziałając w tym zakresie z innymi jednostkami Policji; planowanie, organizowanie i koordynowanie zadań związanych z realizacją prowadzonych na obszarze województwa operacji policyjnych w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas organizowanych zgromadzeń publicznych i protestów społecznych oraz w związku z odbywaniem się imprez masowych; koordynowanie i nadzór nad ochroną bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym również w komunikacji publicznej oraz na wodach i terenach przywodnych; koordynowanie działalności komend powiatowych Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym oraz współdziałanie z instytucjami właściwymi w sprawach związanych z bezpieczeństwem i organizacją ruchu na drogach; kontrola ruchu drogowego z użyciem urządzeń rejestrujących zachowania jego uczestników oraz w zakresie techniki drogowej i ekologii, a także nadzorowanie bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym na autostradach.

Do zakresu działania komendy powiatowej Policji należy m.in. w szczególności: tworzenie i realizacja, we współdziałaniu z organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami i instytucjami pozarządowymi, programów prewencyjnych ukierunkowanych na: zapewnienie osobom zamieszkałym na obszarze powiatu bezpieczeństwa i porządku w miejscach publicznych, zwalczanie przestępczości, ujawnianie, zapobieganie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży, zapewnienie mieszkańcom możliwości sygnalizowania lub zgłaszania Policji o zdarzeniach i sytuacjach zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia albo porządkowi publicznemu, a także stworzenie warunków umożliwiających natychmiastową reakcję Policji na takie sygnały lub zgłoszenia, organizowanie, koordynowanie i wykonywanie czynności patrolowych, interwencyjnych oraz ochronnych; wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu ujawniania przestępstw i sprawnego wykrywania ich sprawców, współdziałając w tym zakresie z innymi jednostkami Policji; planowanie i organizacja działań własnych związanych z realizacją zadań w zakresie zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas

organizowanych zgromadzeń publicznych i protestów społecznych oraz w związku z odbywaniem się imprez masowych; ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz porządku publicznego w komunikacji publicznej oraz na wodach i terenach przywodnych; wykonywanie czynności zapewniających bezpieczeństwo i porządek w ruchu na drogach publicznych przez kierowanie tym ruchem oraz jego kontrolowanie.

Do zakresu działania komisariatu i komisariatu specjalistycznego Policji należy m.in. w szczególności: realizowanie zadań służby prewencyjnej Policji; rozpoznawanie zagrożeń przestępczością oraz wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń, a także prowadzenie poszukiwań osób i rzeczy, identyfikacji osób i zwłok, we współdziałaniu z innymi jednostkami Policji; realizowanie zadań administracyjno-porządkowych; współdziałanie z samorządem terytorialnym.

Przedstawione powyżej zakresy działania poszczególnych jednostek organizacyjnych Policji są swoistym doprecyzowaniem zadań przypisanych do tej służby mundurowej oraz wskazują kierunki działań, które winny być podejmowane. Cele i zadania ustawowe Policji oraz szczegółowe zakresy działania jednostek organizacyjnych dają pełny obraz specjalizacji tej formacji. Wynika z nich również, że Policja wkomponowuje się w system podmiotów administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, stanowiąc jej główny, trwały i nierozzerwalny komponent.

## PODSUMOWANIE

Administracja bezpieczeństwa wewnętrznego to złożony system podmiotów, w którym dominującą rolę odgrywa administracja rządowa realizująca zadania przypisane do działu administracji określanego jako sprawy wewnętrzne. Jej funkcjonowanie nadzoruje i koordynuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, który jest zwierzchnikiem organów centralnych kierujących określonymi strukturami tej administracji. Poszczególne organy centralne działają przy pomocy swoich aparatów pomocniczych oraz podległych jednostek organizacyjnych, którym poruczone zostały konkretne zadania.

Pierwszoplanową rolę w administracji bezpieczeństwa wewnętrznego odgrywa Policja, na której barkach spoczywają najistotniejsze zadania przypisane do tej administracji. Zasadniczą przesłanką dla wyrażenia takiego poglądu jest fakt zobowiązania tej formacji – jako jedynej w strukturze państwa służby – przez ustawodawcę do ochrony bezpieczeństwa ludzi i zarazem utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>42</sup>. Zadania, które realizuje Policja, są kluczowe z perspektywy potrzeb społecznych w zakresie zabezpieczenia bezpieczeństwa, spokoju, ładu i porządku publicznego.

Policja jako formacja wieloszczeblowa działa w oparciu o jej organy usytuowane zarówno na stopniu centralnym, jak też w terenie, które wykonują zadania przy

<sup>42</sup> C. Guźniczak, *Policja...*, s. 25.



pomocy podległych im komend i komisariatów. Pomimo wyraźnej centralizacji w organizacji tej służby dostrzegane są zjawiska dekoncentracji poziomej i pionowej, co sprzyja przeniesieniu zadań na niższe poziomy organizacji oraz skutkuje większą sprawnością działania. Istnienie jednostek organizacyjnych realizujących specyficzne zadania, takich jak Centralne Biuro Śledcze Policji, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji, Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA”, Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości oraz Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji, jest wyrazem ukierunkowania na zwalczanie konkretnych zagrożeń, które w chwili obecnej wydają się być dominujące.

W układzie pionowym, który faktycznie istnieje od powołania Policji w 1990 roku, zorganizowanie na stopniu województwa oraz powiatu, a także oddziaływanie w gminie struktur policyjnych jest gwarantem zaspokojenia potrzeb środowisk lokalnych w zakresie bezpieczeństwa. Do Komendy Głównej Policji oraz komendy wojewódzkiej, powiatowej/miejskiej, a także do komisariatu Policji przyporządkowane zostały zakresy działania zbieżne z ogólnymi celami i zawierające się w aspektach wartości chronionych przez system bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zakres i skala oddziaływania Policji, począwszy od szczebla centralnego, przez najmniejsze środowiska, a skończywszy na pojedynczych osobach, potwierdza założenie, że jest ona trzonem i podstawą tego systemu. Od aktywności i sprawności struktur policyjnych uzależnione jest osiągnięcie odpowiednich warunków bezpiecznego funkcjonowania mieszkańców całego państwa oraz środowisk lokalnych. Dodatkowe potwierdzenie dominującej pozycji Policji w tym systemie stanowi obszerność i charakter realizowanych zadań, które wskazują na jej służebną rolę wobec całego społeczeństwa.

Ustawodawca zapewnił odpowiednie umocowania prawne do podejmowania działań faktycznych i stosowania zróżnicowanych form działania przez Policję, a także w licznych aktach normatywnych określił faktyczny zakres uprawnień i obowiązków skoncentrowanych na kwestiach bezpieczeństwa wewnętrznego. Pomimo funkcjonowania w państwie wielu podmiotów o charakterze „policyjnym” tylko Policja ma ugruntowaną i trwałą pozycję formacji, na której skupia się największa odpowiedzialność za bezpieczeństwo ludzi oraz stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie.

W obecnych czasach trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie jakiegokolwiek państwowości bez służb policyjnych, które wpływają na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stanowią filar bezpiecznej egzystencji wszystkich mieszkańców. Podobnie sytuacja wygląda w Polsce, w której została ugruntowana pozycja Policji jako części administracji spraw wewnętrznych, co potwierdzają zaprezentowane w opracowaniu argumenty. Ważne jest jednak, żeby organizacja oraz sprawność działania tej służby była na poziomie odpowiednim do potrzeb wskazanych w przepisach prawa oraz wymogów społecznych.

## Bibliografia

### Literatura

Cieślarczyk M., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa*, [w:] B. Wiśniewski (red.), *Bezpieczeństwo w teorii i badaniach naukowych*, Szczytno 2011.

Czupryński A., *Bezpieczeństwo w ujęciu teoretycznym*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, Józefów 2015.

Dobrowolski Z., *Administracja publiczna w Polsce. Zarządzanie. Zarys problematyki*, Kraków 2018.

Dunaj K., *Istota bezpieczeństwa państwa*, [w:] M. Czuryk, K. Dunaj, M. Karpiuk, K. Prokop (red.), *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Olsztyn 2016.

Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Kraków 2000.

Falecki J., *Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018.

Gołębiowska A., Zientarski P.B., *Organy administracji rządowej i samorządowej w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), *Administracja publiczna w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2017.

Guzniczak C., *Policja w Polsce – rys historyczny*, „Zeszyty Naukowe Collegium Balticum” 2014, nr 8”.

Hrynkiewicz R., *Criteria for distinguishing police models*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, z. 1.

Jaworski B., Pietrkiewicz A., Żygadło A., *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.

Każmierczak D., *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, [w:] O. Wasiuta, R. Klepka, R. Kopec (red.), *Vademecum bezpieczeństwa*, Kraków 2018.

Kisielnicki J., Gałązka-Sobotka M., Wojciechowska-Filipek S., *System zarządzania Policją. Analiza systemu i jego doskonalenie*, Warszawa 2013.

Kitler W., *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk (red.), *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, Warszawa 2013.

Kubies W., *The characteristics of an institution of a Police community support officer (PCSO) in the light of legal and political changes*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017, z. 2.

Letkiewicz A., Szankin T., *Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie w Policji*, Szczytno 2013.

Majer P., *W poszukiwaniu uniwersalnej definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 7.

Marczak W.M., *Bezpieczeństwo*, [w:] W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.

- Opaliński B., Szustakiewicz P., *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Pieczywok A., *Działania społeczne w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego*, Lublin 2018.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pieprzny S., *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Pieprzny S., *Rodzajowość bezpieczeństwa*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Strzelecki J., *Podstawy prawne bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, Rzeszów 2015.
- Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Szynowski R., *Bezpieczeństwo w bieżącej działalności administracji publicznej*, [w:] A. Czupryński, B. Wiśniewski, J. Zboina (red.), *Bezpieczeństwo. Teoria – Badania – Praktyka*, Józefów 2015.
- Wojtaszczyk K.A., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Zdrodowski B., *Istota bezpieczeństwa państwa*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia de Securitate” 2019, nr 9(3).
- Zdyb M., *Istota systemu organów i innych podmiotów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] M. Zdyb, J. Stelmasiak, K. Sikora (red.), *System bezpieczeństwa i porządku publicznego. Organy i inne podmioty administracji*, Warszawa 2015.

### **Akty normatywne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 171, ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1188).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2512).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 2264).
- Zarządzenie nr 1041 z dnia 28 września 2007 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (tekst jedn. Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 50, ze zm.).