

Marta POMYKAŁA
Politechnika Rzeszowska
Jan RAJCHEL
Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych w Dęblinie

ZADANIA POLICJI Z ZAKRESU OCHRONY BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA

W systemie organów ochrony prawnej w państwie szczególne znaczenie posiadają organy policyjne, do których zalicza się podmioty odpowiedzialne za ochronę bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego. Wśród nich szczególną pozycję zajmuje Policja, jako organ powołany do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W artykule zostały scharakteryzowane zadania, jakie przyznaje temu organowi ustawa o Policji.

Artykuł 1 ustawy o Policji stanowi, że jest ona uzbrojoną formacją, która służy społeczeństwu do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Formułuje w ten sposób podstawowy cel, który wyznacza szczegółowe zadania Policji. Aby móc wskazać i przeanalizować zakres zadań Policji, wydaje się konieczne uprzednie przybliżenie czym jest „bezpieczeństwo publiczne”, „porządek publiczny” oraz na czym polega ich ochrona. Wyjaśnienie tych pojęć pozwoli w pełni zrozumieć wyznaczony zakres zadań.

Terminy „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” są zawarte w normach kompetencyjnych ustawy o Policji. Wyznaczając zakres działania, stwarzają one niebezpieczeństwo zbyt daleko idącej ingerencji policyjnej w działalność innych podmiotów, w szczególności w prawa i obowiązki obywateli. Dlatego ta ingerencja jest ograniczona do przypadków określonych prawem. Mówić więc można o prawnie określonych i prawnie dozwolonych sposobach działania organów administracji¹.

Państwo, przekazując zadania organom administracji i samorządu terytorialnego, jednocześnie wyposaża je w środki niezbędne do realizacji tych zadań oraz określa ustrój tych organów, ich kompetencje, uprawnienia, metody i formy działania. Szczególny charakter niektórych organów, a także szczególny przed-

¹ Szerzej: K. Rajchel, *Porządek i bezpieczeństwo w ruchu drogowym*, Rzeszów 1979, s. 12-13.

miot ich działalności, trudny do dokładnego sprecyzowania, jest często przyczyną ogólnego i ustawowego unormowania ich działalności, gdyż takie właśnie unormowanie pozwala im rozwijać inicjatywę.

Bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny są pojęciami niedookreślonymi. Ustawodawca niejednokrotnie posługuje się takimi sformułowaniami. Stwarza to duże trudności w trakcie wykładni norm prawnych i nie pozwala na precyzyjne wyznaczenie granic określonej nimi działalności. Taka sytuacja ma miejsce również przy określeniu zakresu działania Policji.

Porównywanie poszczególnych rozwiązań prawnych nie zawsze pozwala uniknąć różnych niejasności. Stąd też zachodzi konieczność szerszej ich wykładni. Przed teorią prawa stoi więc problem określenia pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także ich zakresu znaczeniowego. Jest to zagadnienie bardzo istotne, gdyż mało precyzyjna ostrość pojęć, jak słusznie stwierdza E. Ura, „(...) nie pozwala dokładniej określić granic działalności ochronnej (...), które jakże są istotne przy podejmowaniu działalności ingerującej w sferę osobistych praw i swobód obywatelskich”².

Prawne dyrektywy dla działalności organów w kierunku ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak pisze J. Starościak, „(...) stanowią niekiedy wyłączną podstawę aktywności organów państwowych, jak i określoną prawem granicę wolności działania obywateli. Problem jest tym bardziej istotny, że ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z ważnych elementów tej działalności, jako że stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju pozostaje w ścisłym związku przyczynowo-skutkowym z osiągnięciem podstawowego celu działania państwa. Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest więc niezbędnym elementem zapewnienia rozwoju każdej zorganizowanej zbiorowości ludzkiej, zwłaszcza państwa. Istnieje ona tak długo, jak długo istnieje państwo i władza państwowa”³.

Wykonywanie podstawowych funkcji państwa zależy m.in. od stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Dlatego jego ochrona jest tak ważną dziedziną działalności państwa. Przejawia się ona m.in. w określaniu praw i obowiązków obywateli, regulacji stosunków między poszczególnymi obywatelami w kształtowaniu świadomości społecznej, zwłaszcza zaś świadomości prawnej indywidualnej i całego społeczeństwa oraz w przestrzeganiu zasad postępowania wynikających nie tylko z norm prawnych, ale także moralnych, obyczajowych itp.

Pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” mają długą tradycję występowania w polskim ustawodawstwie. Ich zakresy znaczeniowe w terminologii prawa są bardzo rozległe. Pojęcia te najczęściej są używane łącz-

² Por. E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo”, nr 2, 1974, s. 76.

³ J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 536.

nie w wielu aktach prawnych. Nigdy jednak nie były one uważane za jednoznaczne, choć niewątpliwie trudne do precyzyjnego rozdzielenia ze względu na to, że w pewnych sytuacjach ich zakresy znaczeniowe się pokrywają. Występują one nie tylko w przepisach policyjnych, lecz także w wielu innych aktach prawnych z zakresu prawa administracyjnego oraz prawa karnego. Nigdzie jednak nie znajduje się wiążącej normatywnej definicji któregośkolwiek z nich.

W obowiązującej ustawie o Policji zwroty te występują obok jeszcze jednego ogólnego sformułowania – bezpieczeństwo ludzi. Jego zakres znaczeniowy jest również trudny do wyraźnego oddzielenia od obydwu poprzednich. Zwłaszcza trudne będzie przeprowadzenie precyzyjnego rozgraniczenia pomiędzy bezpieczeństwem publicznym i bezpieczeństwem ludzi, pojęcia te bowiem wydają się być ściśle ze sobą powiązane. Wydaje się również, że ich zakresy znaczeniowe się nakładają.

Słownik języka polskiego definiuje termin „porządek” jako: „(...)regularny układ, plan czegoś, należyty ład, stan czegoś”, natomiast „porządek publiczny” to: „(...) życie zgodne z prawami obowiązującymi w społeczeństwie”⁴. Z kolei „bezpieczeństwo” oznacza: „(...) stan niezagrożenia, spokoju, a „bezpieczeństwo publiczne” w szerszym zakresie to: „(...) ogół warunków i instytucji chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”, w węższym zakresie przez bezpieczeństwo publiczne rozumie się: „(...) ochronę ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa”⁵.

Próby zdefiniowania tych pojęć czynione były zarówno w dawniejszej, jak i we współczesnej literaturze prawniczej. W okresie międzywojennym tą problematyką zajmowali się W. Czapinowski i W. Kawka.

W. Czapinowski dokonał analizy bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego w ujęciu przepisów prawa administracyjnego oraz prawa karnego, a także analizy porównawczej z systemami prawnymi innych państw⁶. Nie sformułował jednak jednoznacznej definicji bezpieczeństwa publicznego. Podkreślił jedynie, że ochrona bądź zapewnienie bezpieczeństwa publicznego to oznaczenie środków, względnie działalności zapobiegającej czynom złej woli ludzkiej, skierowanym wprost przeciwko temu bezpieczeństwu. „(...) W ten sposób do zakresu ochrony bezpieczeństwa należałoby odnieść tylko prewencję zbrodni i występków bądź skierowanych przeciwko życiu, mieniu, wolności osób, bądź stanowiących zamach na organizację społeczną lub państwową; natomiast nie można by tu zaliczać zapobiegania wykroczeniom przeciwko licznym przepisom

⁴ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 1, pod red. S. Dubisza, PWN, Warszawa 2006.

⁵ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, pod red. S. Dubisza, PWN, Warszawa 2006.

⁶ Por. W. Czapinowski, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny w naszym prawie administracyjnym*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 9, 1929, s. 317-323; tenże, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – w ustawach karnych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 18, 1929, s. 633-638; tenże, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny – próba konstrukcji teoretycznej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej”, nr 19, 1929, s. 673-679.

administracyjnym, chociażby mającym na celu uniknięcie różnych niebezpieczeństw, które w pewnych warunkach są możliwe”⁷.

Natomiast pod pojęciem porządku publicznego W. Czapiński rozumie: „(...) stan zewnętrzny, polegający na przestrzeganiu przez ludność w swym postępowaniu pewnych zasad, form i nakazów, których nieprzestrzeganie w warunkach zbiorowego współżycia ludzi narażałoby ich na niebezpieczeństwa i uciążliwości pomimo braku złych zamiarów u osób, które by tych zasad, form i nakazów nie przestrzegały. W związku z tym (...) zapewnienie porządku publicznego polega nie na ochronie przed złą wolą ludzką, lecz przed ludzką nieostrożnością, brakiem przewidywania itp.”⁸.

Pełniejsze wyjaśnienie samych pojęć bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego przedstawia W. Kawka. Stwierdza on, że są to: „(...) pewne stany dodatnie, panujące w organizacji społecznej, których zachowanie gwarantuje uniknięcie określonych szkód, tak przez całość organizacji, jak i przez poszczególne jej członków”⁹. Bezpieczeństwo publiczne jest to stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, a także państwo wraz ze swymi celami, mają zapewnioną ochronę od szkód zagrażających im z jakiegokolwiek źródła. Kawka podkreśla dalej, że: „(...) ustalenie – co jest zgodne, a co niezgodne z bezpieczeństwem publicznym – należy do organów państwa, realizujących ochronę tego bezpieczeństwa”¹⁰.

W. Kawka uważa, że sformułowanie pełnej definicji bezpieczeństwa publicznego jest niemożliwe, ponieważ materiał składający się na jego treść jest rozległy i różnorodny. Można je tylko określić za pomocą szerszego opisu – przez wskazanie niebezpieczeństw zagrażających interesowi publicznemu. Przytacza on wiele stanów faktycznych, wskazując kiedy można, kiedy zaś nie można mówić o zagrożeniu dla bezpieczeństwa publicznego, konkludując, że: „(...) niebezpieczeństwem publicznym będzie fakt, stan lub zjawisko dotyczące interesu publicznego, chociażby szkoda swym ciężarem mocniej godziła w dobro prywatne. Ochrona policyjna polega więc na odwracaniu niebezpieczeństw zagrażających państwu jako takiemu, większej lub mniejszej grupie obywateli i poszczególnym jednostkom”¹¹.

Natomiast pod pojęciem porządku publicznego W. Kawka rozumie całość form umożliwiających normalny rozwój życia w organizacji państwowej oraz zespół norm (zwłaszcza prawnych, ale nie tylko), których przestrzeganie warunkuje normalne współżycie jednostek ludzkich. Wskazuje, że: „(...) ochrona porządku publicznego to utrzymywanie stanu, wymaganego z jednej strony przez ściśle przepisy prawne, gdzie wstępne zadania Policji ściąga się do oceny

⁷ W. Czapiński, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny...*, op.cit., s. 677.

⁸ Ibidem, s. 678.

⁹ Por. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem, s. 52.

sytuacji faktycznie zaistniałej z sytuacją przewidzianą w ścisłej normie prawnej, z drugiej zaś przez powszechne poglądy społeczne, gdzie rolą Policji jest wykrycie opinii publicznej odnośnie do pewnego zjawiska, spowodowanego działaniem natury lub zachowaniem człowieka”¹².

Autorzy okresu międzywojennego poddawali również analizie pojęcie spokoju publicznego, które w ówczesnie obowiązujących przepisach występowało łącznie z obydwoma wymienionymi już terminami.

W literaturze późniejszej także kilkakrotnie podejmowano próbę sprecyzowania pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” oraz pokrewnych, występujących łącznie w różnych przepisach prawnych.

Pod kątem potrzeb prawa karnego pojęcie porządku publicznego szerzej definiują w szczególności L. Falandysz i W. Kubala. L. Falandysz sądzi, że najczęściej spotykane określenie porządku publicznego „(...) jako systemu norm, zasad prawnych i zwyczajowych, regulujących współżycie ludzi w ogóle lub jedynie ich zachowanie się w miejscach publicznych nasuwa zasadnicze zastrzeżenia, gdyż określenie to traktuje porządek publiczny jako abstrakcyjny system norm, a nie zgodny z nimi fragment realnej rzeczywistości”¹³.

Zdaniem tego autora w pojęciu porządku publicznego istotną treść zawiera wyraz „publiczny”. Porządek publiczny oznacza, według tego publicysty: „(...) zgodne z normami społecznymi współżycie lub zachowanie się ludzi w miejscach dostępnych dla oznaczonej indywidualnie liczby osób. Nie są to więc same normy i zasady, lecz konkretny fragment rzeczywistego współżycia ludzi”¹⁴.

Ze względu na fakt, że definicja pojęcia porządku publicznego, którą przedstawił L. Falandysz, została sprecyzowana na podstawie i na użytek prawa karnego, a także karno-administracyjnego, autor ten formułuje tezę, że: „(...) nie jest możliwe zakłócenie porządku publicznego tam, gdzie nie występuje publiczność”¹⁵.

Natomiast W. Kubala rozpatruje termin porządku publicznego jako przedmiot ochrony prawnej przepisów prawa karnego (rozdział XXXII – *Przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu*). Autor jest przeciwny szerokiej formule treści pojęcia „porządek publiczny” i sugeruje, że skoro ujęcie porządku publicznego – jako rodzajowego przedmiotu ochrony przepisów prawa karnego – nie pozostaje bez wpływu na zakres odpowiedzialności, to wszelkie poszukiwania na gruncie prawa karnego powinny uwzględniać zarówno funkcje omawianego pojęcia, jak i jego treść. Funkcja techniczno-organizacyjna nie może, jego zdaniem, podlegać dyskusji. Określone znaczenie ma także funkcja gwarancyjna i represyjna.

¹² Ibidem, s. 73.

¹³ L. Falandysz, *Pojęcie porządku publicznego w prawie karnym i karno-administracyjnym*, „Palestra”, nr 2, 1969, s. 67.

¹⁴ Ibidem, s. 68.

¹⁵ Ibidem, s. 68.

W konkluzji stwierdza, że: „(...) porządek publiczny to istniejący aktualnie stan stosunków i urządzeń społecznych zapewniających bezpieczeństwo, spokój oraz ład w miejscach ogólnie dostępnych, regulowany normami prawnymi i zasadami współżycia społecznego”¹⁶.

Analiza przepisów prawa karnego w sprawie porządku publicznego pozwala skonstatować, że przedmiotem ochrony karnoprawnej są określone w przepisach prawa karnego stosunki społeczne, uczestnicy tych stosunków, ich przedmiot i więź istniejąca między uczestnikami¹⁷.

W literaturze prawa administracyjnego poświęconej problematyce bezpieczeństwa porządku publicznego oraz nauk pokrewnych zasługują na przytoczenie poglądy S. Bolesta, J. Zaborowskiego i E. Ury.

S. Bolesta dokonał próby wyczerpującego przedstawienia zakresu treściowego omawianych pojęć¹⁸. Pod pojęciem porządku publicznego rozumie: „(...) system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych, powstających lub kształtujących się w miejscach publicznych oraz stosunków społecznych, powstających lub rozwijających się w miejscach niepublicznych, a zapewniających w szczególności ochronę życia, zdrowia i mienia obywateli oraz mienia społecznego”¹⁹.

Z kolei bezpieczeństwem publicznym według tego autora jest „system urządzeń i stosunków społecznych, uregulowanych przez prawo oraz normy moralne i reguły współżycia społecznego, zapewniający ochronę społeczeństwa i jednostki przed grozącymi niebezpieczeństwami ze strony gwałtownych działań ludzi, jak również sił przyrody”²⁰.

Podkreśla on, że ani ustawodawstwo karne, ani administracyjne nie wyjaśniają szerzej tych pojęć, a często nawet nie rozróżniają ich, posługując się nimi zamiennie. Jako klauzule generalne mają one charakter instrumentalny, a także stanowią ogólną normę interpretacyjną w zakresie stosowania prawa.

J. Zaborowski opowiada się za materialnym ujęciem bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹. Bezpieczeństwem publicznym nazywa więc: „(...) stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia bez narażenia na szkody (wywołane zarówno zachowaniem ludzi, jak i działaniem sił natury, techniki itp.) nor-

¹⁶ W. Kubala, *Przedmiot ochrony przepisów dotyczących przestępstw przeciwko porządkowi publicznemu*, „RPEiS”, nr 2, 1978, s. 44-45.

¹⁷ S. Bolesta, *Prawoadministracyjne zagadnienia porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 17.

¹⁸ Por. S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1973; tenże, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze”, nr 1, 1983.

¹⁹ Por. S. Bolesta, *Pozycja prawna MO...*, op.cit., s. 118; tenże, *Prawoadministracyjne zagadnienia...*, op.cit., s. 21.

²⁰ S. Bolesta, *Pozycja prawna MO...*, op.cit., s. 121.

²¹ Por. J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1977; tenże, *Administracyjnoprawne ujęcie pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” (niektóre uwagi w świetle unormowań prawnych) 1983-1984*, „Zeszyty Naukowe ASW”, nr 41, 1985.

malne funkcjonowanie organizacji państwowej i realizację jej interesów, zachowanie życia, zdrowia i mienia jednostek żyjących w tej organizacji oraz korzystanie przez te jednostki z praw i swobód zagwarantowanych Konstytucją oraz innymi przepisami prawa²². Chodzi tu zatem o pewien stan pożądany, stan idealny. Autor ten porządek publiczny określa również jako: „(...) pewien stan faktyczny wewnątrz państwa, regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi (moralnymi, religijnymi, obyczajowymi, zasadami współżycia społecznego itp.), których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie jednostek w organizacji państwowej w określonym miejscu i czasie”²³.

Interesujące, oparte na bogatej literaturze przedmiotu, aktach normatywnych oraz spostrzeżeniach praktycznych są w tym względzie rozważania E. Ury. Autor ten uważa, że w świetle rozwiązań normatywnych można wyodrębnić trzy rodzaje określeń: „bezpieczeństwo państwa”, „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”. Za bezpieczeństwo państwa uważa: „(...) ochronę ustroju konstytucyjnego przed wrogami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Chodzi tu głównie o zwalczanie działalności szpiegowskiej, dywersyjnej prowadzonej przez służby wywiadowcze i kontrwywiadowcze państw obcych i inne ośrodki zagraniczne. Bezpieczeństwo państwa może być zagrożone przez prowadzenie wrogiej działalności wewnątrz państwa przeciwko jego interesom politycznym, gospodarczym i obywatelom oraz skierowanym przeciwko państwom sojusznicznym”²⁴.

Natomiast „(...) bezpieczeństwem publicznym jest (...) taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłyby tego źródła. Ochrona bezpieczeństwa publicznego należy do państwa, które zakreśla granice bezpieczeństwa i wypowiada się, co jest niezgodne z bezpieczeństwem i co zakłóca lub może utrudniać normalne funkcjonowanie państwa”²⁵.

Pojęcie zaś porządku publicznego „(...) odnosi się do tych zadań organów spraw wewnętrznych i innych organów administracji oraz niektórych organizacji społecznych, które bezpośrednio wiążą się z utrzymaniem porządku umożliwiającego normalny rozwój życia w państwie”²⁶.

W najnowszym piśmiennictwie wzmiankowane pojęcia charakteryzuje S. Pieprzny, analizując organizację i funkcjonowanie Policji. Stwierdza on, że: „(...) bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo. Granice bezpieczeństwa zakreślone są przepi-

²² J. Zaborowski, *Administracyjnoprawne ujęcie...*, op.cit., s. 129-130.

²³ Ibidem, s. 130.

²⁴ E. Ury, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 123.

²⁵ Ibidem, s. 124.

²⁶ Ibidem, s. 124.

sami prawa i wszystko to, co zakłóca te granice, stanowi niebezpieczeństwo”²⁷. Natomiast porządek publiczny definiuje jako: „(...) przestrzeganie określonych zasad współżycia społecznego, norm moralnych, zachowania się w miejscach publicznych, przestrzeganie czystości urządzeń użyteczności publicznej, przestrzeganie przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, organizowania zbiorów publicznych, zgromadzeń, zakładania stowarzyszeń, przestrzegania przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego itp.”²⁸.

Analizując prace nad konkretyzacją i zdefiniowaniem pojęć bezpieczeństwa i porządku publicznego, można stwierdzić, że bezpieczeństwo publiczne to taki stan faktyczny wewnątrz państwa regulowany normami prawnymi i pozaprawnymi, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowej oraz realizację jej interesów, zachowanie życia i mienia indywidualnie określonych jednostek żyjących w tej organizacji oraz zagrożenie bezpieczeństwa praw i swobód tych jednostek. W sytuacji gdy wewnątrz państwa nastąpi zagrożenie chronionych dóbr (np. życia, zdrowia, mienia), będzie się mówić o zagrożeniu bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei wydaje się, że porządek publiczny można ująć następująco: bezpieczeństwo to stan niezagrożenia określonych dóbr, a porządek publiczny w ujęciu statycznym jest ogólnym logicznym układem rzeczy lub zjawisk w danej dziedzinie, a w ujęciu dynamicznym zamierzonym lub naturalnym ruchem rzeczy wg jakiejś zasady. Zaznaczyć należy, że porządek publiczny może też być determinowany siłami przyrody, techniki, a co za tym idzie – rewolucją naukowo-techniczną, a w tym gwałtownym rozwojem motoryzacji.

Podkreślenia wymaga, że z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie bez znaczenia jest to, czy normy prawne, moralne, zwyczajowe i inne stwarzają takie zasady zachowania się, które sprzyjają ochronie tego stanu. Normy niejasne, wieloznaczne sprawiają, że mogą być różnie interpretowane. Właściwa regulacja prawna jest jednym z najważniejszych elementów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego²⁹.

W dobie dynamicznego rozwoju stosunków społecznych, zwłaszcza nauki i techniki, tworzone przez organy państwa normy prawne nie są jednak w stanie przewidzieć wszystkich zjawisk oraz niebezpieczeństw. Stąd też pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” – jak już wykazano – jest normą kompetencyjną oraz klauzulą generalną, uprawniającą odpowiednie organy do przeciwdziałania i zapobiegania niebezpieczeństwu. Ponadto trzeba podkreślić, że zagrożenia o charakterze publicznym nie należy rozumieć dosłownie. Niebezpieczeństwem publicznym będzie także niebezpieczeństwo, które ujemnie wpływa na warunki życia zbiorowego, chociażby zagrażało tylko jednostce.

²⁷ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wolters Kluwer Polska sp. z o.o., Kraków 2007, s. 27.

²⁸ Ibidem, s. 27-28.

²⁹ Por. J. Zaborowski, *Prawne środki...*, op.cit., s. 26.

Na uwagę zasługuje fakt, że terminy „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” zwykle występują łącznie, lecz nie można jednak utożsamiać ich ze sobą. Z pewnością istnieje pewna płaszczyzna, na której nakładają się one na siebie. Często bowiem utrzymanie porządku publicznego będzie warunkowało zarazem zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza w sytuacji, gdy utrzymanie porządku publicznego jest związane z podjęciem określonych działań przez człowieka. Natomiast tam, gdzie występują żywioły przyrody, gdzie stan zagrożenia bezpieczeństwa powstaje niezależnie od woli człowieka, taka współzależność może po prostu nie występować. Dlatego właśnie obowiązujące przepisy administracyjne traktują obydwie te kategorie jako samodzielne instytucje³⁰.

Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak już wspomniano, nie jest czymś stałym i niezmiennym. Jak życie społeczne ulega ciągłym zmianom, tak też zmienia się zakres treściowy bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pojawiają się nowe niebezpieczeństwa, zmieniają się zwyczaje, prawo, moralność, etyka itp. Nieustannie zmienia się społeczeństwo i uznawane przez nie wartości. Zasadne jest zatem aktualizowanie zakresu znaczeniowego pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny”, wraz ze zmieniającą się rzeczywistością, zwłaszcza gdy mają one służyć skonkretyzowaniu zadań i uprawnień Policji. Jako pojęcia nieostre wykazują się one bowiem pewną elastycznością, która poprzez interpretację normy prawnej pozwala na dostosowanie do bieżących warunków i potrzeb. Tym samym przyczynia się do zapewnienia stabilności obowiązującego prawa.

W przeciwieństwie do oznaczenia zakresu treściowego samych terminów „bezpieczeństwo ludzi”, „bezpieczeństwo publiczne” oraz „porządek publiczny”, podczas ustalania co należy rozumieć pod pojęciem ich ochrony, nie występują większe problemy interpretacyjne. Poszczególni autorzy jednak tworzą własne definicje, kładąc nacisk na różne aspekty tego samego zjawiska.

Ujęcie formalne ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego prezentuje E. Ura, według którego ochrona oznacza: „(...) całokształt urządzeń prawnych, organizacyjnych i technicznych, pozostających w dyspozycji państwa, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, jego trwałości i warunków rozwoju, ochronę zasad konstytucyjnych ze szczególnym uwzględnieniem zasady poszanowania prawa, w tym praw obywatelskich i zasad współżycia społecznego oraz ochronę stosunków regulowanych normami moralnymi i zwyczajowymi”³¹.

Z. Kijak uwypukla natomiast aspekt materialny, przyjmując, że: „(...) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego to celowa działalność państwa, wyposażonego w całokształt urządzeń organizacyjno-prawnych i materiałowo-

³⁰ Zob. też: S. Bolesta, *Prawnoadministracyjne zagadnienia...*, op.cit., s. 31; J. Zaborowski, *Prawne środki...*, op.cit., s. 12-13.

³¹ E. Ura, *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa...*, op.cit., s. 84; E. Ura, *Milicja Obywatelska. Pozycja prawna i zakres działania*, Warszawa 1975, s. 40.

-technicznych, które służą zapewnieniu warunków do trwałości funkcjonowania i rozwoju państwa, jego różnorodnych organizacji oraz chronią zasady konstytucyjne, ze szczególnym uwzględnieniem zasad praworządności i współżycia zbiorowego³². Podobny pogląd reprezentuje również S. Bolesta³³.

Obowiązująca ustawa o Policji, określając główne cele i zadania Policji oraz wytyczając ich zakres, posługuje się dwoma różniącymi się pojęciami. Mówi o „utrzymaniu bezpieczeństwa ludzi” oraz o „ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego”, przy czym nie definiuje ich szerzej. Zatem znów pomocne w ustaleniu ich zakresu znaczeniowego mogą być wyłącznie ogólne reguły językowe.

„Ochrona” jest pojęciem bardziej dynamicznym i oznacza zabezpieczenie przed czymś niekorzystnym, złym lub niebezpiecznym³⁴. W sformułowaniu ustawy „ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego” powinna być rozumiana natomiast jako najpierw zapewnienie, a później również utrzymywanie społecznie pożądanego stanu, jakim jest stan bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z kolei pojęcie „utrzymywanie” wydaje się charakteryzować większą statyką – utrzymywać to tyle, co zachować w stanie niezmiennym, należytym³⁵.

Do zadań Policji należy nie tylko utrzymywanie bezpieczeństwa ludzi, ale także (jak stanowi ustawa – art. 1 ust. 1) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pomiedzy tymi pojęciami nie zachodzi zasadnicza różnica, bo jak już wykazano, utrzymywanie mieści się właściwie w ochronie. Jest nawet jednym z jej aspektów. Jednak z punktu widzenia semantyki takie zróżnicowanie określić może wprowadzać w błąd³⁶, tym bardziej że w art. 1 ust. 2, wymieniając przykładowo szczegółowy zakres zadań Policji, ustawodawca posługuje się właśnie pojęciem „ochrona życia i zdrowia ludzi”. Biorąc to pod uwagę, należy przyjąć, że przepis art. 1 ust. 1 musi być interpretowany rozszerzająco, co znaczy, że zadaniem Policji jest zarówno ochrona bezpieczeństwa ludzi, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak również ich utrzymywanie jako stanów już osiągniętych.

W celu całościowego scharakteryzowania ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego trzeba wyjaśnić także dalsze aspekty tego zjawiska. Poza ustaleniem, na czym polega funkcja ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego konieczne wydaje się rozważenie kilku kwestii.

³² Z. Kijak, *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowym*, „Zeszyty Naukowe ASW”, nr 47, 1987, s. 45.

³³ S. Bolesta, *Pozycja prawna MO...*, op.cit., s. 125-126; tenże, *Prawnoadministracyjne zagadnienia...*, op.cit., s. 35.

³⁴ *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3, op.cit., s. 418.

³⁵ Ibidem, s. 590.

³⁶ Por. T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 20.

1. W jakich warunkach Policja może podejmować działania dotyczące ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego?
2. Jakie ma przy tym do swojej dyspozycji formy i środki działania?
3. Czy Policja jest jedynym kompetentnym organem do ochrony?

Należy więc kolejno przeanalizować zagadnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w ujęciu materialnym, formalnym i instytucjonalnym.

Przez ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w znaczeniu materialnym należy rozumieć treść sprawowanej przez Policję funkcji w tej dziedzinie. Polega ona na odwracaniu niebezpieczeństw zagrażających państwu, społeczeństwu oraz poszczególnym jego jednostkom. Chodzi tu również o określenie, kiedy i w jakich warunkach Policja może podejmować działania lub ingerować w sferę osobistych praw i wolności obywatelskich w celu zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policja obowiązana jest podejmować działania, gdy powstało już niebezpieczeństwo lub nastąpiło naruszenie określonego porządku prawnego, a normy prawne wyraźnie ją do tego zobowiązują. Można więc powiedzieć, że podstawowym celem działania Policji jest odwracanie groźby właściwego niebezpieczeństwa. Ponadto powinna ona dbać o to, aby swoimi działaniami stwarzać takie warunki, w których nie tylko naruszenie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie będzie możliwe, ale także nie pojawi się groźba jego naruszenia.

Policja ma bardzo rozległe uprawnienia do wykonywania swoich ustawowych zadań, stąd niezmiernie ważne jest, aby nie naruszały one w żaden sposób zasady praworządności oraz zasady poszanowania praw i wolności obywateli. Aby więc zapewnić prawidłową realizację tych zadań, koniecznie muszą być ściśle określone kompetencje, a także dostępne formy i środki postępowania. Istotne wydaje się zwłaszcza sprecyzowanie zasad stosowania i możliwości wykorzystania środków przymusu bezpośredniego. Niezależnie od tych dozwolonych prawem środków również olbrzymią rolę w działaniach Policji odgrywają normy moralne, etyczne oraz zasady współżycia społecznego³⁷.

Przez ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego w znaczeniu formalnym należy natomiast pojmować formy i środki służące Policji do realizacji zadań z dziedziny ochrony bezpieczeństwa i porządku. Policja, wykonując swoje zadania, może podejmować wszelkie formy działania wykorzystywane przez wszystkie organy administracji państwowej, a także stosować środki szczególne, właściwe jedynie Policji do wypełniania jej zadań. W granicach swoich obowiązków Policja wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, jak również inne czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu teryto-

³⁷ Por. E. Ura, *Prawne zagadnienia...*, op.cit., s. 118.

rialnego³⁸. Przy tym zawsze ma obowiązek szczególnego respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania praw człowieka.

Najogólniej mówiąc, zadania Policji w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego można scharakteryzować jako działania ochronno-zabezpieczające. Z jednej strony są one ukierunkowane na zabezpieczenie i kontrolę stosunków społecznych wynikających z pozytywnych działań ludzi, z drugiej zaś – na zapobieganie i przeciwdziałanie powstawaniu oraz istnieniu zachowań implikujących stosunki niepożądane, sprzeczne z zasadami bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także na ich zwalczanie. W zależności od charakteru stosunków społecznych, zwłaszcza od tego, czy istnieje dopiero zagrożenie pojawienia się takich stosunków, czy też one już powstały i zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego stało się realne, będzie zależeć zastosowanie odpowiednich form oraz środków dostępnych Policji.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w znaczeniu instytucjonalnym to istnienie takich wyspecjalizowanych organów państwa, mających właściwe kompetencje, które powołane są do realizacji zadań państwa z ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powołanie takich organów i przyznanie im kompetencji są gwarancją utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w życiu społecznym. Zadania państwa dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w konstytucyjnym ich ujęciu wchodzi w skład różnych sfer działalności państwa. Należy tu zarówno działalność w zakresie prawotwórstwa, jak i administracji, ścigania przestępstw, a także wymiaru sprawiedliwości.

Organem o najszerszym zakresie uprawnień z dziedziny ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Policja, lecz nie jest ona jedyną formacją powołaną do wykonywania tych zadań. Niemniej jednak przyznane jej kompetencje dają możliwość realizacji większości obowiązków państwa związanych z ochroną. Pozostałe organy zajmują się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego tylko w ograniczonym, niewielkim zakresie swojej działalności. Często również zadania dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ściśle wiążą się z podstawowymi zadaniami takich jednostek, co powoduje, że ochrona przez nie realizowana dotyczy zaledwie niewielkiego marginesu stosunków społecznych.

Do jednostek tych można zaliczyć przede wszystkim: Straż Gminną (Miejską), Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Żandarmerię Wojskową, a także specjalistyczne formacje ochronne. Problematyka współdziałania Policji z innymi podmiotami działającymi w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego będzie tematem osobnych rozważań.

Podkreślić jeszcze należy, że ochronę bezpieczeństwa publicznego i ochronę porządku publicznego trzeba rozpatrywać zawsze łącznie. Funkcje te bowiem w pewnych sytuacjach nakładają się na siebie. Skoro tak ogromną trudność sprawia jednoznaczne oddzielenie zakresu znaczeniowego bezpieczeństwa ludzi,

³⁸ Art. 14 pkt 1-4 ustawy o Policji.

bezpieczeństwa publicznego oraz porządku publicznego, ich ochrona w wielu przypadkach jest realizowana przez Policję jednocześnie. Zatem zapewnienie porządku publicznego jako takiego układu stosunków społecznych, który zapewnia zgodne współistnienie społeczeństwa, często stanowi także gwarancję braku zagrożenia dla podstawowych interesów społecznych, czyli bezpieczeństwa ludzi, czy też szerzej pojmowanego bezpieczeństwa publicznego.

Reasumując, należy podkreślić, że w obecnym stanie prawnym nadrzędnym celem wszelkich działań Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pod pojęciem tym należy rozumieć taki system urządzeń prawnych będących w dyspozycji właściwych organów państwa, który służy do zapewnienia, a także utrzymywania pożądanych społecznie stanów bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Ustawa o Policji w art. 1 określa podstawowe cele, do których realizacji została utworzona Policja. Jak stanowi ust. 1 tego przepisu, najogólniejszym i nadrzędnym celem, jaki przyświecać ma wszelkim działaniom Policji, jest ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do realizacji tak oznaczonego celu ustawa określa katalog szczegółowych zadań do wypełnienia przez Policję.

Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 ustawy do podstawowych zadań Policji należą:

- 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,
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych,

- prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA).

Policja realizuje także zadania wynikające z umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Zadania Policji są więc bardzo rozległe. Trzeba przy tym zauważyć, że zastosowane w ustawie wyliczenie nie jest zbyt przejrzyste i konsekwentne. Niektóre z zadań krzyżują się z sobą, czy wręcz nakładają się na siebie, przez co naruszona została wewnętrzna spójność i logika takiego podziału³⁹. Przemieszczeniu uległy zwłaszcza cele i podstawowe zadania Policji ze środkami służącymi ich realizacji. Obok siebie ustawodawca umieścił ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywanie przestępstw oraz kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych.

Problematyka zadań Policji nie leży jedynie w sferze zainteresowań jednej dziedziny, lecz rozkłada się między różnymi gałęziami prawa. Ustawa o Policji nie normuje całościowo zakresu zadań Policji. Ustala ona oczywiście naczelny cel, który ma przyświecać podejmowaniu jakichkolwiek działań, a mianowicie ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przykładowo tylko wymienia najistotniejsze zadania Policji, ale w wielu przypadkach odsyła do innych aktów prawnych bądź też takiego odesłania należy domniemywać⁴⁰. Jednak niezależnie od tego, jakie przepisy są normatywną podstawą podejmowania konkretnych czynności, musi być zachowana, choć niekoniecznie jako cel bezpośredni, główna zasada z art. 1 ust. 1 ustawy o Policji.

Zadania Policji sformułowane w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji, czyli ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra wynikają bezpośrednio z art. 1 ust. 1 ustawy. Pomiędzy obydwoma przepisami występuje jednak istotna różnica w określeniu dóbr podlegających ochronie. W ustępie 1 ustawodawca mówi ogólnie o ochronie ludzi. Ma zatem na myśli wszelkie dobra prawne, przynależne człowiekowi, a więc i prawa osobiste, i majątkowe w najszerszym znaczeniu. Natomiast w ust. 2 pkt 1 nie wiadomo dlaczego wymienia jedynie jako podlegające ochronie życie, zdrowie ludzi oraz mienie. Takie sformułowanie kategorii poszczególnych dóbr podlegających ochronie można traktować jedynie jako wyliczenie przykładowe⁴¹.

Należy również zauważyć, że w art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji mówi się tylko o ochronie życia, zdrowia i mienia przed zamachami naruszającymi te dobra, z czego można wnioskować, że ustawodawca nie obejmuje już ochroną groźby realnego naruszenia tych dóbr. A więc również i tu nie wymienia wyraź-

³⁹ Tak samo: S. Płowucha, *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, Szczytno 1995, s. 18; T. Hanausek, *Ustawa o Policji*, op.cit., s. 19.

⁴⁰ Por. S. Płowucha, *Zagadnienia prawne...*, op.cit., s. 17; R. Zakrzewski, *Wprowadzenie*, [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny wraz z indeksem rzeczowym oraz wprowadzeniem*, Warszawa 1997, s. XV.

⁴¹ Por. T. Hanausek, *Ustawa o Policji*, op.cit., s. 19.

nie jako zadania Policji wszelkich form zapewnienia bezpieczeństwa, co wynikałoby z brzmienia przepisu ust. 1 tego artykułu. Z tego powodu również określenie zawarte w ust. 2 pkt 1 można traktować tylko jako wyliczenie niepełne o charakterze przykładowym⁴².

Zadania określone w art. 1 ust. 2 pkt 2 są natomiast prawidłowo sformułowane. Ustawodawca powtarza pojęcie użyte wcześniej w ust. 1, a mianowicie stwierdza, że zadaniem Policji jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. W dalszej części wskazuje zadania z tego właśnie zakresu, tj. zapewnienie spokoju w miejscach publicznych, w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania. Użycie łącznika „w tym” wskazuje, że jest to znowu jedynie wyliczenie przykładowe.

W artykule 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji wymienia 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. Rozległe pojęte działania prewencyjne mają również bardzo duże znaczenie w zwalczaniu przestępczości, większe może nawet niż same działania represyjne, stąd słusznie ustawodawca wymienia je w pierwszej kolejności. Należy podkreślić, że ze społecznego punktu widzenia lepiej zapobiegać i nie dopuszczać do naruszenia stanu porządku i bezpieczeństwa publicznego, aniżeli karać, gdyż często wyrządzone szkody – mimo najlepszego systemu oddziaływań represyjnych – są już i tak nieodwracalne. Ustawa wyróżnia więc prewencję i podnosi jej rangę jako działania, które w pierwszej kolejności powinno być podejmowane, jeszcze przed popełnieniem czynów zabronionych.

W omawianym zakresie ustawa zaleca Policji współpracę z innymi organami samorządowymi i społecznymi. Współdziałanie to może się wyrażać w sygnalizowaniu o stwierdzonych nieprawidłowościach, które umożliwiły popełnienie przestępstw, ale także może polegać na aktywnych, bezpośrednich inicjatywach dotyczących np. działań uświadamiających społeczeństwo, sponsorowania przedsięwzięć sprzyjających profilaktyce⁴³.

Wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4) to jedno z podstawowych zadań Policji. Należy je rozumieć szerzej jako wykrywanie samych przestępstw i wykroczeń oraz ich sprawców. Nie mniej ważne jest również ściganie sprawców, czyli podejmowanie takich czynności, które w końcowym efekcie doprowadzą do zastosowania wobec sprawcy właściwych środków represji.

Kolejnym zadaniem Policji jest nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach (art. 1 ust. 2 pkt 5). Straż gminna może być

⁴² Por. ibidem, s. 19.

⁴³ Por. ibidem, s. 21.

tworzona na podstawie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁴⁴. Jest to samodzielna, umundurowana formacja powołana do ochrony porządku publicznego na terenie gminy, która spełnia służebną funkcję wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywatelskich. Specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne działają natomiast na podstawie ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia⁴⁵, a są to: uzbrojone i umundurowane zespoły pracowników przedsiębiorców lub jednostek organizacyjnych powołane do ich ochrony, a także przedsiębiorcy, którzy uzyskali koncesję na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia, posiadający pozwolenie na broń na okaziciela, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Zarówno stráže gminne (miejskie), jak i specjalistyczne formacje ochronne podlegają nadzorowi właściwych organów Policji (komendanta głównego Policji i właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji) w zakresie zasad oraz sposobów realizacji zadań, sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, a także posiadania niezbędnych kwalifikacji. Szczegółowe kompetencje nadzorcze określają jednak przepisy szczególne.

W art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o Policji wymieniono kontrolę przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych. W tym zakresie Policja ma do swojej dyspozycji środki przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego, Kodeksie wykroczeń oraz Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia.

Wreszcie art. 1 ust. 2 pkt 7 obejmuje zadania dotyczące współpracy Policji z policjami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się ściganiem przestępstw (np. Interpol czy Europol). W ustawie o Policji zadania te są wyznaczone w sposób blankietowy, gdyż zakres działań, które mogą być podejmowane, normują szczegółowo umowy i porozumienia międzynarodowe. Zadania tu określone to przede wszystkim ochrona międzynarodowego bezpieczeństwa i porządku.

Gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych, a także prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (art. 2 ust. 8 i 10) to nowoczesne narzędzia pracy Policji, które niewątpliwie przyczynią się do zwiększenia efektywności i skuteczniejszego jej działania.

Prezentując zadania Policji, należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 ustawy o Policji, zadania przewidziane dla Policji wykonują Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej oraz w stosunku do żołnierzy Żandarmeria Wojskowa, wojewoda oraz wojskowe organy porządkowe, w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

⁴⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779.

⁴⁵ Dz.U. z 1997 r. Nr 114, poz. 740.

Znaczenie Policji i rola realizowanych przez nią zadań nie maleją we współczesnym świecie, pomimo że stale zmienia się rozumienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak jak zmieniają się warunki społeczno-ekonomiczne i następuje nieustanny postęp cywilizacyjny, tak przeobrażają się zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Pojawiają się nowe formy dotychczasowych zagrożeń oraz całkiem nowe niebezpieczeństwa, wykorzystywane są nowocześniejsze środki i metody działania. Powstają nowe problemy wymagające sprawnego i skutecznego przeciwdziałania. Realizacja zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga podejmowania skutecznych środków przeciwdziałających także tym nowym zagrożeniom.

Współczesna Policja na pewno musi skupiać się na utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym. Lawinowo wzrastająca liczba pojazdów w ostatnich latach oraz wzmożone natężenie ruchu na drogach prowadzi do licznych wypadków oraz kolizji. Dotychczasowe środki i formy działania nie zawsze są wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa wszystkim jego uczestnikom. Należy zatem zwracać szczególną uwagę na kontrolę ruchu drogowego, a także na konsekwentne jej wykonywanie. Podniesienie skuteczności i efektywności w tych działaniach zapewni wykorzystanie nowoczesnych systemów monitorujących i rejestracyjnych, które pozwolą na uzyskanie natychmiastowej informacji o wszelkich nieprawidłowościach. Ich obsługa wymaga jednak właściwego przeszkolenia policjantów.

Obecnie na całym świecie istotnym problemem jest także zagrożenie atakami terrorystycznymi. Ponieważ są to działania trudne do przewidzenia i do wykrycia, szczególny nacisk należy kłaść na działania zapobiegawcze oraz na opracowanie planów działania na wypadek takich ataków. Konieczne jest zapewnienie sprawnego współdziałania wszystkich służb, nie tylko krajowych, co się wiąże ze stałym utrzymywaniem łączności, przekazywaniem informacji, stworzeniem międzynarodowych baz danych o potencjalnych i przewidywanych kierunkach zagrożeń.

Nie można również zapomnieć o wyzwaniach, jakie stawia zwalczanie przestępczości internetowej. W dzisiejszym skomputeryzowanym świecie wzrasta liczba działań przestępczych wykorzystujących technologie informatyczne i sieci komputerowe. Coraz powszechniejszy dostęp do Internetu, łatwość oraz szybkość transferu danych w sieci, brak granic w cyberprzestrzeni stwarzają olbrzymie możliwości dla działalności przestępczej. Walka z tym zjawiskiem wymaga zorganizowania odpowiednio przygotowanych i wyposażonych technologicznie służb, a także współpracy międzynarodowej w celu wymiany informacji.

Współczesna Policja powinna zajmować się tradycyjnym utrzymywaniem bezpieczeństwa ludzi oraz ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednakże musi to realizować w nowoczesny sposób, bo tylko takie działania odniosą pożądane rezultaty. Podczas gdy zadania Policji pozostają te same lub

tylko nieznacznie się zmieniają, pojawiają się nowe obszary działania, które zmieniają zasady neutralizowania i eliminowania konkretnych zagrożeń.

POLICE AND TASKS IN PUBLIC SAFEGUARDING AND PEACEKEEPING SPHERE

S u m m a r y

Institutions responsible for securing law, safety and public order have specific position in state's safeguarding system. The most distinguished amongst them is the Police as peacekeeping and people safeguarding power. Present article describes Police tasks awarded.

Wpłynęło do Oficyny Wydawniczej w styczniu 2008 r.