

Filia UMCS w Rzeszowie
Zakład Prawa Publicznego

Edward URA

Prawne formy i metody działania policji

Юридические формы и методы деятельности полиции

Zmiany ustrojowe, jakie zaszły w r. 1989 w naszym państwie, miały bezpośredni wpływ na nowe rozwiązania prawne w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawą z 6 kwietnia 1990 r. utworzona została Policja.¹ W jednym akcie normatywnym uregulowane zostały jednocześnie zagadnienia związane z określeniem pozycji prawnej, zakresem form i metod działania policji oraz zagadnienia związane z uprawnieniami i obowiązkami policjantów (tzw. pragmatyka policjantów).

Policja wykonuje swoje zadania w różnych formach prawnych, nie tylko na podstawie ustawy o Policji, ale również dziesiątków innych aktów normatywnych. Przykładowo można by wskazać takie dziedziny, jak: bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym, przestrzeganie przepisów sanitarno-porządkowych, porządek w miejscach publicznych, prowadzenie akcji w czasie klęsk żywiołowych i katastrof, prawo o wykroczeniach i inne.

Podstawy prawne działania policji obejmują dwie sfery: zewnętrzną i wewnętrzną. Podstawy te w sferze zewnętrznej utożsamia się z systemem prawa ustawowego oraz podporządkowanym mu systemem prawa tworzonego — w ramach delegacji ustawowej — przez naczelne organy administracji państwowej (w odniesieniu do policji przede wszystkim przez Radę Ministrów i Ministra Spraw Wewnętrznych). Akty te określają zadania policji i upoważniają ją do korzystania z określonych form

¹ Z chwilą wejścia w życie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. nr 30, poz. 179) przestały obowiązywać dwie ustawy: z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. nr 38, poz. 172) oraz z 31 lipca 1985 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej (Dz. U. nr 38, poz. 182).

i metod działania w celu realizacji tych zadań, a więc zawierają materialne i formalne podstawy tego działania. Podstawy te ustanawiane i określone są zawsze poza policją, a więc poza jej ramami organizacyjnymi.

W sferze zaś wewnętrznej wszelkie czynności odbywają się według norm kompetencyjnych. W ich obrębie określony organ policji sam sobie wybiera szczegółowe formy działania. O wewnętrznym podziale kompetencji decydują przełożeni różnych stopni policji, chyba że szczegółowy przepis prawa z góry określa pewne kompetencje dla określonych organów.

Policja w ramach swoich kompetencji, podobnie jak każdy inny organ administracji, wykonuje powierzone zadania w określonych prawnych formach i swoistymi metodami, które obejmują politykę stosowania prawnych środków pozostających w dyspozycji organów administracji, a także działania w formie przekonywania lub przymusu. Natomiast prawną formą pracy administracji jest określony prawnie typ konkretnej czynności organu administracyjnego.²

W działaniach policji dadzą się wyodrębnić prawne formy o charakterze ogólnym, jak na przykład wydawanie decyzji, kontrola w ruchu drogowym, oraz prawne formy o charakterze szczególnym, np. użycie broni palnej. Co się tyczy metod działania, to policja ma w tym zakresie duże możliwości wyboru. Pełniący w ruchu drogowym służbę policjant za wykroczenie drogowe może: zwrócić uwagę kierowcy, pouczyć, przestrzec, może nałożyć mandat, a nawet skierować wniosek do kolegium.

Wydaje się jednak, że rozróżnienie między metodami a formami pracy nie może prowadzić do poglądu, że dotyczy ono nie wiążących się ze sobą zagadnień. Częstotliwość bowiem stosowania określonej formy czy też form działania i sposób stosowania tych form rodzi właśnie metodę działania. Zwrócić pragnę uwagę, że oprócz prawnych form działania właściwych w sposób ogólny dla wszystkich organów administracji państwowej, określone formy prawne odznaczają się pewną specyfiką, charakterystyczną tylko dla organów policji i ściśle są związane ze sferą bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policja wykonuje nie tylko zadania w sferze administracji państwowej, ale także w sferze ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz szereg zadań zleconych przez inne organy państwowe, np. sądy, prokuraturę, organy administracji rządowej i samorządowej. Dlatego też omawiając prawne formy działania policji trzeba dokonać ich podziału na cztery zasadnicze grupy, a mianowicie:

- 1) dotyczące działalności w sferze administracji państwowej;

² J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 226.

2) związane ze ściganiem karnym i wymiarem sprawiedliwości w trybie i na zasadach określonych w kodeksie karnym i w kodeksie postępowania karnego;

3) wykonywane na zlecenie organów państwowych i samorządowych;

4) działania profilaktyczne i społeczno-organizacyjne.

Wyodrębnienie to jest konieczne ze względu na fakt, że prawne formy i metody działania, jakkolwiek mogą być stosowane w każdej z tych grup, różnią się między sobą podstawą prawną, zakresem działania organów policji i ich odpowiedzialności za skutki wynikłe z podjętych działań. Ma to też istotne znaczenie prawne i praktyczne.

I

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy policja stanowi umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do jej podstawowych zadań należą:

1) ochrona życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;

2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach komunikacji publicznej i w ruchu drogowym;

3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;

4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;

5) nadzór nad strażami miejskimi powołanymi przez organy samorządu terytorialnego, a także nadzór nad innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;

6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;

7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Działalność policji należy do administracji wewnętrznej, a polega przede wszystkim na ochronie bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa i porządku publicznego. „Wszystko, co się znajduje poza administracją wewnętrzną, jest wyjęte z zakresu działalności policji; nie jest policją.

Do obcych dziedzin policja nie powinna wkraczać”.³ Istota policji polega więc na wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa (ustaw i aktów wykonawczych), a z tak określonej istoty wynikają granice jej działalności.

II

Naczelnym organem w zakresie administracji spraw wewnętrznych jest Minister Spraw Wewnętrznych⁴, centralnym zaś organem administracji państwowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych (art. 5 ust. 1). Komendanta Głównego Policji mianuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych.

Dobrze się stało, że nareszcie określona została w sposób jasny pozycja Komendanta Głównego Policji. Dotychczasowe rozwiązania prawne kwestie te pomijały, powodując przez wiele lat istotną lukę prawną. Ówczesny Komendant Główny Milicji Obywatelskiej nie miał też uprawnień takich, jak w obecnych uregulowaniach. Do jego zadań należało jedynie merytoryczne kierowanie, a także koordynowanie działalności służb i jednostek organizacyjnych Milicji Obywatelskiej. Nie podlegały mu w ogóle lub w bardzo małym zakresie sprawy personalne, dyscyplinarne, finansowe i dotyczące kształtowania struktury organizacyjnej jednostek milicji.⁵

Obecna ustawa wyraźnie stwierdza, że Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich policjantów (art. 5 ust. 3). Z tego faktu już wynikają określone dla niego uprawnienia. Określa on organizację komend i komisariatów policji, a w odniesieniu do komend rejonowych — także ich właściwość terytorialną. W razie potrzeby tworzy specjalistyczne komisariaty kolejowe, wodne, lotnicze i inne, podlegające terenowo właściwym komendom wojewódzkim lub rejonowym. Komendant Główny występuje też z wnioskami personalnymi do Ministra Spraw Wewnętrznych o mianowanie lub odwołanie komendantów wojewódzkich policji,

³ W. K a w k a: *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 91.

⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. nr 30, poz. 181); por. też: E. U r a: *Milicja Obywatelska w PRL, Pozycja prawna i zakres działania*, Warszawa 1975; J. Z a b o r o w s k i: *Ustrój Milicji Obywatelskiej, Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 1988.

⁵ E. U r a: *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 54.

sam zaś mianuje i odwołuje komendantów rejonowych policji na wniosek komendanta wojewódzkiego.

Swoje zadania Komendant Główny wykonuje przy pomocy podległego mu urzędu, którym jest Komenda Główna Policji.

Terenowymi organami policji są komendanci wojewódzcy, komendanci rejonowi i komendanci komisariatów policji (art. 6 ust. 1). Wnioski o mianowanie lub odwołanie muszą być zaopiniowane przez wojewodę w stosunku do komendantów wojewódzkich i rejonowych, a w stosunku do komendantów komisariatów — przez właściwy organ samorządu terytorialnego.

Komendanci wojewódzcy i rejonowi policji są przełożonymi wszystkich policjantów na terenie swojego działania. Zadania swoje wykonują przy pomocy podległych im urzędów zwanych komendami, a komendanci komisariatów — przy pomocy komisariatów. Właściwość terytorialną komisariatów określa komendant wojewódzki.

Ustawa powróciła do dawnego nazewnictwa terenowych organów policji, określając ich mianem „komendant” — w miejsce wprowadzonego w r. 1983 szefa urzędu spraw wewnętrznych. Jak wiadomo, ówczesne zmiany były wynikiem między innymi uregulowania statusu prawnego Służby Bezpieczeństwa i ulokowania wydziałów lub referatów SB w jednostkach stopnia wojewódzkiego i rejonowego. Odłączenie obecnie Urzędu Ochrony Państwa od Policji pozwoliło na powrót do poprzednich struktur organizacyjnych.

Policja składa się z (art. 4):

1) policji kryminalnej, obejmującej służby: dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej, techniki operacyjnej;

2) policji ruchu drogowego i prewencji;

3) oddziałów prewencji i pododdziałów antyterrorystycznych;

4) policji specjalistycznej, w tym kolejowej, wodnej i lotniczej;

5) policji lokalnej.

Minister Spraw Wewnętrznych za zgodą Rady Ministrów może powołać w uzasadnionych przypadkach inne jeszcze rodzaje policji. Ponadto minister określa w drodze rozporządzenia uzbrojenie policji, umundurowanie, dystynkcje i znaki identyfikacyjne policjantów, zasady i sposób noszenia umundurowania oraz orderów, odznaczeń, medali i odznak.

Jednostkami organizacyjnymi policji lokalnej są posterunki policji lokalnej działające na terenie gmin. Przełożonym wszystkich policjantów tej policji jest komendant rejonowy — na terenie swojego działania. On też na wniosek właściwego organu samorządu terytorialnego tworzy i li-

kwiduje posterunki policji lokalnej, a także mianuje i odwołuje kierowników posterunków tej policji (art. 9).

Z dotychczasowych rozważań wynika, że ustawa jasno określa status komendantów policji jako terenowych organów policji. Określenia takiego brakuje w odniesieniu do kierowników posterunków policji lokalnej. Stąd też wątpliwości co do ich statusu prawnego.

III

Zaznaczyłem wcześniej, że granice działalności policji wynikają z jej istoty. Działając w granicach swych zadań policja w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń wykonuje w określonych prawnych formach działania czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe. Ograniczenie zakresu tych czynności zastosowane zostało do policji lokalnej. Wykonuje ona wyłącznie czynności administracyjno-porządkowe oraz inne nie cierpiące zwłoki czynności związane z zawiadomieniem o przestępstwie i zabezpieczeniem miejsc zdarzeń. Policji lokalnej przyznane też zostało ograniczone prawo w stosowaniu środków przymusu bezpośredniego. Może ona stosować tylko: fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obywatelstwa bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów; pałki służbowe; psy służbowe. Związane jest to z charakterem wykonywanych przez tę policję czynności.

Policja upoważniona jest do prowadzenia postępowań przygotowawczych (art. 256 § 1 k.p.k.) w formie dochodzenia z własnej inicjatywy. Podobne uprawnienia daje policji art. 175 ustawy karnej skarbowej. Wynika z tego, że policja, niezależnie od woli prokuratora, dowiedziawszy się o przestępstwie lub mając uzasadnione podejrzenie, iż takie przestępstwo popełniono, wszczyna postępowanie przygotowawcze, a tym samym nadaje początek postępowaniu karnemu. Nadto policja może w każdej sprawie, jeszcze przed wszczęciem postępowania przygotowawczego, dokonać w wypadkach nie cierpiących zwłoki każdej niezbędnej czynności w celu zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą lub zniszczeniem (art. 267 k.p.k.).

Istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego spełniają patrole, posterunki oraz obchody policyjne. Spełniają one nie tylko rolę interwencyjną, ale poprzez swoją obecność w miejscach publicznych, a zwłaszcza zagrożonych przestępczością i wykroczeniami, oddziałują prewencyjnie. Dla potencjalnego sprawcy przestępstwa czy wykroczenia stanowią skuteczny czynnik odstraszenia, a przeciętnemu obywatelowi dają rękojmię bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Do czynności administracyjno-porządkowych należy wykonywanie służby konwojowej. Konwój policyjny jest ruchomą wartością pełnioną przez policjantów w celu przetransportowania pod przymusem do miejsca przeznaczenia osób zatrzymanych, aresztowanych lub skazanych. Konwojowanie aresztowanych i skazanych odbywa się na mocy postanowienia odpowiednich organów (np. prokuratora, sądu). Natomiast konwojowanie osób zatrzymanych policja wykonuje także w ramach swojej działalności administracyjnej. Stanowi wówczas samoistną formę działania administracyjnego wykonywanego na podstawie przepisów prawa administracyjnego. Taką formę prawną działania administracyjnego stanowi inny rodzaj konwoju policyjnego, który charakteryzuje się nie przymusem transportu, lecz ochroną takiego transportu. Chodzi tu przede wszystkim o konwojowanie przedmiotów wartościowych lub dokumentów o dużej wadze państwowej.

Policja upoważniona jest na podstawie różnorodnych aktów normatywnych do wydawania koniecznych nakazów bądź zakazów. Wydawanie nakazów i zakazów jest jedną z prawnych form działania policji w takich dziedzinach, jak: bezpieczeństwo i porządek na drogach publicznych, przestrzeganie przepisów sanitarno-porządkowych, ochrona przeciwpożarowa, ochrona określonych obiektów, akcje ratownicze w czasie klęsk żywiołowych i katastrof. W takich sytuacjach wydawanie nakazów i zakazów przez policję odgrywa szczególnie ważną rolę. Nie można bowiem pewnych problemów rozwiązywać w drodze normalnego postępowania administracyjnego. Muszą wówczas być wprowadzone rozstrzygnięcia natychmiastowe. Policja musi w takich sytuacjach działać szybko za pomocą określonych środków przymusu bezpośredniego. Chodzi zwłaszcza o sytuacje związane z ratowaniem ludzi i ich mienia oraz mienia społecznego, usuwaniem skutków klęski żywiołowej czy katastrofy. Działania natychmiastowe, a stąd konieczność wydawania nakazów i zakazów, mogą też być podejmowane na przykład w związku ze zwalczaniem skutków powodzi, wypadków związanych z przewozem substancji toksycznych czy prowadzeniem akcji ratowniczej na kolei.

Z uwagi na doraźny i nietypowy charakter działalności związanej z wydawaniem nakazów i zakazów nie sposób przedstawić szczegółowo wszystkich możliwych wypadków, w których policjanci taką działalność podejmują. Najbardziej charakterystycznym przykładem takiej działalności są uprawnienia policjantów kierujących ruchem drogowym. Zgodnie z przepisami prawa o ruchu drogowym każdy użytkownik drogi zobowiązany jest stosować się do poleceń podawanych mu przez osoby uprawnione do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego.

Policja, zgodnie z ustawą, zobowiązana jest również do wykonywania czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji rzą-

dowej i samorządu terytorialnego w takim zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych przepisach (art. 14 ust. 2). Uprawnienia organów policji w tym wypadku nie są pierwotne. Muszą działać w formach administracyjnoprawnych, nie mogą jednak same podejmować czynności wychodzących poza zakres zlecenia. Z charakteru bowiem zlecenia wynika, że jego wykonanie ma charakter pomocniczy. Wszelkie decyzje rozstrzygające należą do organu zlecającego, a nie wykonującego zlecenie. Policja dostarcza w takim przypadku jedynie danych do podjęcia decyzji, ale sama nie może jej podjąć.⁶ Za wykonanie czynności zleconych odpowiedzialność ponosi organ zlecający. Wynika to z tego, że policja zostaje zobowiązana przepisami prawa do wykonywania określonych czynności na polecenie innych organów i nie ma wpływu na rodzaj i zakres tego zlecenia. Odpowiedzialność jej może mieć miejsce tylko w takim przypadku, gdy przekroczy ona samowolnie zakres zlecenia, zastosuje niedozwolone środki i metody.

W stosunku do organów policji istotną rolę spełnia kontrola prokuratorska. Prokurator pełni funkcję strażnika praworządności, sprawuje kontrolę przestrzegania prawa przez wszystkie organy państwowe i społeczne. W stosunku do policji sprawuje nadzór i kontrolę nad postępowaniem przygotowawczym. Prokurator ma prawo wydawania w tym zakresie niezbędnych zaleceń i podejmuje wiążące policję decyzje.

IV

Zakres zadań wyznaczony policji wymaga w wielu wypadkach zastosowania szczególnych prawnych form i metod działania. Wiele bowiem zdarzeń wymaga zastosowania takich środków prawnych, które zapewniłyby szybką i skuteczną likwidację powstałego niebezpieczeństwa, zagrażającego bezpieczeństwu obywateli lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że uprawnienia szczególne przyznane policji mają różny charakter i występują między poszczególnymi ich rodzajami duże różnice. Inny jest bowiem charakter legitymowania czy użycia pałki służbowej wobec chuligana, a zupełnie inny użycia broni palnej w sytuacjach nadzwyczajnych. Użycie określonego środka musi zawsze być zdeterminowane rozmiarem, charakterem zdarzenia i innymi czynnikami wpływającymi bezpośrednio na zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁶ E. Ura: *System organów spraw wewnętrznych europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1984, s. 61.

Obowiązek ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ciąży również na innych organach, np. organach terenowej administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego (art. 3), jednakże policji, jako formacji w tym celu powołanej, przyznano szczególny zakres uprawnień. Są to uprawnienia pozwalające ingerować — i to czasami znacznie — w sferę praw i wolności obywateli. Uprawnienia te określone zostały w ustawie o Policji, kodeksie postępowania karnego, ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i w innych aktach normatywnych.

Zgodnie z art. 15 ustawy o Policji, wykonując swoje czynności policjanci mają prawo:

- 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- 3) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia;
- 4) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- 5) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary⁷;
- 6) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, zwracania się o taką pomoc do jednostek gospodarczych, organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdego obywatela o udzielenie doraźnej pomocy⁸.

Zatrzymanie osoby może być zastosowane tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezcelowe lub nieskuteczne. Osoba zatrzymana może być okazywana, fotografowana lub daktyloskopowana tylko wtedy, gdy jej tożsamości nie da się ustalić w inny sposób, a w razie uzasadnionej potrzeby należy poddać ją niezwłocznie badaniu lekarskiemu lub udzielić jej pierwszej pomocy medycznej.

Korzystając ze swych uprawnień policjanci muszą pamiętać, że wszystkie wymienione czynności winny być przez nich wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte. Na sposób prowadzenia tych czynności przysługuje zażalenie do miejscowo właściwego prokuratora.

⁷ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie trybu legitymowania, zatrzymywania osób, dokonywania kontroli osobistej oraz przeglądania bagaży i sprawdzania ładunków przez policjantów (Dz. U. nr 70, poz. 409).

⁸ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie trybu korzystania przez policjantów z pomocy instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli (Dz. U. nr 70, poz. 408).

Oprócz powyższych uprawnień policjanci mogą — w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom — stosować środki przymusu bezpośredniego. Do środków tych należą:

- 1) fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;
- 2) pałki służbowe;
- 3) wodne środki obezwładniające;
- 4) psy służbowe;
- 5) pociski miotane.

Ograniczenia w stosowaniu powyższych środków dotyczą tylko policji lokalnej. Podkreślić trzeba, że policję obowiązuje zasada niezbędności i jak najmniejszej dolegliwości, polegająca na tym, że stosowane mogą być te środki jedynie w zakresie odpowiadającym potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i w zakresie niezbędnym do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom (art. 16).

Środkiem przymusu bezpośredniego o charakterze nadzwyczajnym jest broń palna. Uważana jest ona za środek najostrejszy i ostateczny i stosowana w każdym państwie bez względu na system władzy. Warunki jej użycia określone są zawsze przez prawo.

Prawną podstawę użycia broni przez policjantów stanowi art. 17 ustawy o Policji. Prawo jej użycia ma miejsce wówczas, jeżeli inne, łagodniejsze środki przymusu bezpośredniego są niewystarczające. Zachodzi jednak pytanie: w jaki sposób stwierdzić, że inne środki przymusu są niewystarczające? Odpowiedź na to pytanie nie będzie jednoznaczna. Niejednokrotnie decyzja o użyciu broni na pewno zapadnie po wykorzystaniu innych środków przymusu, które okażą się bezskuteczne. Ale będą i takie sytuacje, w których zastosowanie innych środków przymusu bezpośredniego okaże się wręcz niemożliwe, np. gdy trzeba obezwładnić przestępcę strzelającego do ludzi z niedostępnego miejsca. W takim wypadku broń palna jest środkiem ostatecznym, podyktowanym koniecznością sytuacji albo działaniem w stanie wyższej konieczności.

Broń palna może być użyta przez policjantów w następujących przypadkach (art. 17 ust. 1):

- 1) w celu odparcia bezpośredniego bezprawnego zamachu na życie własne lub innej osoby;
- 2) w celu odparcia niebezpiecznego zamachu na siedziby najwyższych organów władzy i administracji państwowej, a także na obiekty ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, dla gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych;

3) przeciwko osobie, która, wezwana do natychmiastowego porzucenia broni lub niebezpiecznego narzędzia, nie zastosuje się do tego wezwania i jej zachowanie wskazuje na bezpośredni zamiar użycia wobec człowieka broni lub innego niebezpiecznego narzędzia;

4) przeciwko osobie, która usiłuje przemocą odebrać broń uprawnionemu do jej posiadania;

5) w celu odparcia bezpośredniego zamachu na konwój ochraniający osoby, pieniądze, tajne dokumenty lub przedmioty wartościowe;

6) w pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w sytuacjach określonych w pkt. 1—5;

7) w pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie szczególnie niebezpiecznego przestępstwa;

8) w celu udaremnienia ucieczki skazanego tymczasowo aresztowanego bądź zatrzymanego szczególnie niebezpiecznego przestępcy.

W działaniach oddziałów i pododdziałów zwartych policji użycie broni palnej może nastąpić tylko na rozkaz ich dowódcy. Użycie broni powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób.⁹

Z tak przedstawionych warunków użycia broni palnej wynikałoby, że jej zastosowanie nie powinno budzić żadnych wątpliwości w sytuacjach uzasadnionych prawnie. Przy głębszej jednak analizie okazuje się, że niektóre z użytych sformułowań są mało precyzyjne i sprawiają trudności w zakresie ich ścisłego interpretowania, co w praktyce pociągać może za sobą daleko idące konsekwencje. Ta nieprecyzyjność z jednej strony może sprawiać istotną przeszkodę w podejmowaniu decyzji o użyciu broni palnej przez policjantów w sytuacjach złożonych (z obawy przed odpowiedzialnością karną za niewłaściwe użycie broni), a z drugiej — prowadzić do niesłusznego i niewłaściwego kwalifikowania uzasadnionego użycia broni jako niezgodnego z przepisami prawa. Dlatego też zwrócenie uwagi na to zagadnienie ma duże znaczenie praktyczne.

Pewne wątpliwości nasuwają się przy interpretowaniu pojęć „szczególnie niebezpiecznego przestępstwa”, „szczególnie niebezpiecznego przestępcy”. Jakie kryteria ma przyjąć policjant, by uznać, że przestępstwo

⁹ Szczegółowe przypadki oraz warunki i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej określiło rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobu użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz. U. nr 70, poz. 410); rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów (Dz. U. nr 70, poz. 411).

jest szczególnie niebezpieczne czy też, że uciekający skazany czy zatrzymany jest szczególnie niebezpiecznym przestępcą. Na jakiej podstawie ocenić, że uciekająca osoba jest podejrzana o popełnienie takiego przestępstwa. Przecież nie każda osoba, za którą policjant rozpocznie pościg, będzie już zidentyfikowana (pkt 7, 8).

Do uprawnień szczególnych należy zaliczyć także użycie uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów policji (art. 18). Może to nastąpić w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie:

- 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli;
- 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach;
- 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów wymienionych w art. 17 ust. 2 pkt 2.

Zarządzenie o wprowadzeniu tych oddziałów lub pododdziałów może wydawać Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadkach nie cierpiących zwłoki decyzję w tym zakresie podejmuje Minister Spraw Wewnętrznych, zawiadamiając o niej niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów. Gdy zaś użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów policji okaże się niewystarczające, mogą zostać użyte do pomocy na podstawie decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wydanej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁰

Wyliczenie przypadków użycia uzbrojonych oddziałów lub pododdziałów policji nie jest wyczerpujące, o czym świadczy sformułowanie „zwłaszcza”. Każdorazowo stopień i rozmiary zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oceniać będzie Minister Spraw Wewnętrznych i Prezes Rady Ministrów. Użyte oddziały i pododdziały są uzbrojone, użycie przez nich broni palnej może nastąpić tylko na rozkaz ich dowódcy. I tu właśnie powstaje zasadnicza wątpliwość. Wśród ustawowych warunków użycia broni palnej nie ma ochrony mienia o znacznej wartości, a jest to przypadek, dla którego użyte mogą być uzbrojone oddziały lub pododdziały policji. Czy zatem w takim przypadku dowódca może wydać rozkaz użycia broni? Z analizy ustawy wynika, że nie; sytuacja zaś może tego wymagać. W tym zakresie wystąpiła więc istotna luka, co może doprowadzić do naruszeń prawa.

Wykonując swoje zadania, policja może uzyskiwać informacje, w tym także tajnie i poufnie, gromadzić je, sprawdzać oraz przetwarzać. Jeżeli

¹⁰ Szczegółowe zasady i warunki użycia uzbrojonych oddziałów i pododdziałów policji oraz oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

czynności operacyjno-rozpoznawcze wykraczają poza zakres kodeksu postępowania karnego, a podejmowane są przez policję w celu zapobieżenia bądź wykrycia zbrodni godzących w życie ludzkie, a także ścigane są na mocy umów i porozumień międzynarodowych, Minister Spraw Wewnętrznych może — po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego — zarządzić na czas określony kontrolę korespondencji oraz stosowanie środków technicznych umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów. Informacji uzyskanych w powyższy sposób w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych policja nie może udzielać do wiadomości osób lub instytucji innych niż sąd i prokurator, a także wykorzystywać ich przeciwko obywatelom w celu innym niż ściganie karne. Zakaz ten nie ma zastosowania wyłącznie wtedy, gdy ustawa nakłada obowiązek udzielania takich informacji określonemu organowi oraz w przypadkach, gdy zatajenie takiej informacji prowadziło by do zagrożenia życia lub zdrowia innych osób (art. 21).

V

Odrębnym zagadnieniem, na które pragnę zwrócić uwagę, są uprawnienia terenowych organów administracji ogólnej i samorządu terytorialnego w stosunku do policji. W sprawach związanych z organizacją wewnętrzną i wykonywaniem zadań policji organy te mogą żądać od organów policji wyjaśnień oraz przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym. W zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców uprawnienia te w stosunku do policji służą wyłącznie sądom i prokuratorom (art. 11). Komendanci policji składają nadto okresowe sprawozdania ze swej działalności, a także informacje o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego odpowiednim organom administracji ogólnej i samorządu terytorialnego (art. 10).

Z przytoczonych unormowań wynika, że terenowe organy administracji ogólnej i samorządu terytorialnego sprawują nadzór i kontrolę w stosunku do policji w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z wyłączeniem spraw związanych z wykrywaniem przestępstw i ściganiem ich sprawców. W tym zakresie nadzór sprawują sądy i prokurator. Uprawnienia nadzorcze i kontrolne, chociaż ustawa ich wprost tak nie określa, wynikają z obowiązku składania sprawozdań i informacji przez komendantów i żądania od organów policji wyjaśnień oraz przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym. O powyższych uprawnieniach świadczy również obowiązek opiniowania wniosków o mianowanie i odwoływanie komendantów. Nasuwa się jednak pytanie, jak często komendanci mają składać sprawozdania ze swej działalności i informacje o sta-

nie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ustawa tego nie reguluje. Nie określa też, iż w tym zakresie odbywać się to ma na żądanie terenowych organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Nie daje też delegacji do wydania przepisów wykonawczych, które by bliżej zagadnienia te, bardzo istotne w działalności policji, regulowały.

VI

Art. 25—145 ustawy regulują następujące zagadnienia: służbę w policji; korpusy i stopnie policyjne¹¹; obowiązki i prawa policjanta; mieszkania funkcjonariuszy policji; uposażenia i inne świadczenia pieniężne policjantów; odpowiedzialność dyscyplinarną i karną policjantów¹². Mogłoby się zdawać, że ta część, zwana niekiedy socjalną, zachwiała proporcje ustawy o Policji w stosunku do uregulowań określających pozycję prawną i zakres działania policji. Pamiętając jednak o tym, że obecna ustawa zastępuje dotychczas istniejące dwie ustawy, o czym wspominałem, zachwianie tych proporcji okaże się pozorne.

* * *

W konkluzji można postawić pytanie: czy zakres przyznanych policji uprawnień daje gwarancję prawidłowego wykonywania stojących przed nią zadań? Odpowiedź w moim przekonaniu jest jednoznaczna — tak. Jak wykazała analiza stanu prawnego, policja ma obecnie wszechstronne możliwości, aby w ramach przyznanych jej uprawnień zwalczać przestęp-

¹¹ Ustawa ustanowiła następujące korpusy policji i stopnie policyjne: 1) w korpusie oficerów policji: a) generalny inspektor policji, b) nadinspektor policji, c) inspektor policji, d) podinspektor policji, e) nadkomisarz policji, f) komisarz policji, g) podkomisarz policji; 2) w korpusie aspirantów policji: a) aspirant policji; 3) w korpusie podoficerów policji: a) starszy sierżant policji, b) sierżant policji; 4) w korpusie szeregowych policji: a) starszy posterunkowy, b) posterunkowy. W oddziałach prewencji i pododdziałach antyterrorystycznych policji obowiązują korpusy i stopnie identyczne jak w wojsku.

¹² Warto tu zwrócić uwagę, że ustawa wprowadziła nową odpowiedzialność karną w stosunku do policjantów. Zgodnie z art. 142 funkcjonariusz, który przy wykonywaniu czynności służbowych przekroczył uprawnienia lub nie dopełnił obowiązku, naruszając w ten sposób dobra obywatela, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5. Takiej samej karze podlega funkcjonariusz, który w celu uzyskania wyjaśnień, zeznania lub oświadczenia używa przemocy, groźby bezprawnej lub znęca się moralnie (art. 143). Również odpowiedzialności karnej w wymiarze do 5 lat pozbawienia wolności podlega przełożony lub uprawniony policjant starszy stopniem, który wydaje policjantowi niższemu stopniem rozkaz lub polecenie dokonania czynu stanowiącego przestępstwo (art. 145).

czość i inne negatywne zjawiska społeczne. Przyznane uprawnienia musi jednak w sposób właściwy wykorzystywać. Same uregulowania prawne, rozszerzające jej uprawnienia, nie spowodują ani spadku przestępstw, ani zmiany charakteru tych przestępstw. Przede wszystkim należy wypracować skuteczne metody współdziałania z innymi organami spraw wewnętrznymi, np. Strażą Graniczną. Gros przestępstw popełnianych jest bowiem przez cudzoziemców, zwłaszcza „przybyszów ze Wschodu”. Nielegalne przekraczanie granicy przez obywateli państw byłego Związku Radzieckiego, a co za tym idzie przemyt broni oraz nielegalny handel, powoduje wzrost zagrożenia. Międzynarodowe gangi zajmujące się kradzieżami samochodów, handlem narkotykami itp. czują się nieraz bezkarne, wiedząc, że policja jest niedoinwestowana, brak jest policjantów, są oni wyposażeni ciągle w słabszy sprzęt aniżeli przestępcy. Do tych zjawisk dochodzą inne, spowodowane tzw. ogólną sytuacją w kraju, co może doprowadzić do tego, że policja będzie bezradna, a społeczeństwo zagrożone.

Przede wszystkim policja wyposażona winna być w odpowiednie środki łączności, środki transportu umożliwiające szybkie przemieszczanie się w terenie, kamizelki kuloodporne, nowoczesny system łączności itp. Niezbędne jest też zwiększenie etatów i właściwe szkolenie policjantów, by nie dochodziło jednocześnie do nadużywania przez nich uprawnień. Nadużycia ze strony policji są często wynikiem braku właściwego doboru kadr do służby.

Można więc chyba uznać, że gwarancją skuteczności działania policji nie powinno być rozszerzanie zakresu jej uprawnień, gdyż określony obecnie jest wystarczający, lecz permanentne doskonalenie form i metod jej działania przy jednoczesnym wykorzystaniu badań naukowych i środków technicznych. Powinny też być zwiększone wymagania w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i ogólnych policjantów. Taki kierunek pracy okazać się może w rezultacie bardzo efektywny i może zapewnić bezpieczeństwo w państwie prawa.

РЕЗЮМЕ

Предметом рассуждений является проблема юридических форм и методов деятельности полиции. В данной работе проведено теоретико-юридический анализ опираясь на закон от 6 апреля 1990 года о Полиции и на другие нормативные законы, а также на предметную литературу.

Обсуждая юридические формы и методы действия полиции, автор показывает, что они далеко выходят за пределы административного права и что отличаются некоторыми своеобразными чертами. Среди этих форм автор отличает юридические формы общего характера и особенно правовые формы деятельности. Из этого следует, что полиция решает не только административно-правовые задачи, но также задачи уголовного преследования и правосудия и ряд

задач порученных ей другими органами общей администрации и органами самоуправления, судами и прокурором.

Далее автор подробно представляет полномочия полиции и средства непосредственного принуждения, вместе с возможностью использования огнестрельного оружия полицейскими во время службы, использование сомкнутых отрядов и подотрядов полиции в случае угрозы общественной безопасности или опасного нарушения общественного порядка.

К юридическим формам и методам действия полиции, автор зачисляет также приобретение, сбор и переработку секретных и доверенных информации из оперативно-опознавательной деятельности.

Свои рассуждения автор подытоживает представлением полномочий в пределе контроля и осуществления надзора районных органов общей администрации и территориального самоуправления по отношению к полиции.