

# Paweł Łabuz

---

## Rola polskiej policji w bezpieczeństwie wewnętrznym

---

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 15, 160-169

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Paweł Łabuz**

Komenda Główna Policji w Warszawie

**ROLA POLSKIEJ POLICJI W BEZPIECZEŃSTWIE WEWNĘTRZNYM**

**ABSTRACT**

Presented article illustrates the role and responsibilities arising from the regulations of the Polish Police on internal security. The analysis of legal - administrative presents a wide range of powers and co-operation in the detection and combat all threats to the plane of the entire system of state security.

**KEYWORDS**

security, combating crime, police, public order

**ABSTRAKT**

Zaprezentowany artykuł obrazuje rolę i zadania wynikające z regulacji prawnych polskiej Policji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Dokonana analiza prawno – administracyjna przedstawia szeroki zakres uprawnień i współpracy w wykrywaniu i zwalczaniu wszelkich zagrożeń na płaszczyźnie całego systemu bezpieczeństwa państwa.

**SŁOWA KLUCZOWE**

bezpieczeństwo wewnętrzne, zwalczanie przestępczości, policja, porządek publiczny

**Wprowadzenie do zagadnienia**

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest jednym z podstawowych elementów jakie musi zapewnić państwo obywatelowi, aby mógł w nim w prawidłowy sposób funkcjonować. Dlatego też prawidłowy sposób funkcjonowania i realizowani zagadnień wynikających z bezpieczeństwa wewnętrznego jest niezwykle ważnym aspektem funkcjonowania każdego państwa. W literaturze takie pojęcia jak bezpieczeństwo państwa czy bezpieczeństwo międzynarodowe są szeroko opisywane jednak brak jest jednoznacznych definicji odnoszących się do zagadnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Jeżeli jest ono już omawiane traktowane jest w sposób pobieżny bez dogłębnej analizy problematyki wchodzącej w jej skład. Dlatego w literaturze można spotkać wiele różnych definicji pojęcia „bezpieczeństwa wewnętrznego”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> W 1998 r. zadanie zbudowania przejrzystych definicji i rozgraniczenia podstawowych pojęć na potrzeby przepisów kompetencyjnych określających zadania poszczególnych organów państwowych podjął zespół pod kierunkiem J. Widackiego; zob. J. WIDACKI (red.), *Ustrój i organizacja Policji w Polsce oraz*

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest częścią składową bezpieczeństwa państwowego, którego elementem jest także bezpieczeństwo międzynarodowe (zewnętrzne), realizowane za pomocą polityki zagranicznej. Bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do elementów istniejących wewnątrz państwa, których to ochrona jest szczególnie ważna z punktu jego interesów. Dlatego też niezbędnym było stworzenie specjalistycznych organów, które mogłyby w sposób skuteczny realizować cele wynikające z polityki bezpieczeństwa wewnętrznego.

### **Zadania Policji w zakresie ochrony i bezpieczeństwa**

W obecnym systemie prawnym jednym z organów odpowiedzialnych za właściwą realizację polityki bezpieczeństwa w państwie jest Policja. Już w pierwszym artykule ustawodawca wskazał rolę, jaką odgrywa w społeczeństwie. Podkreślił, że jest to uzbrojona i umundurowana formacja ochronna, która ma służyć społeczeństwu, gdzie do jej podstawowych zadań należy ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>2</sup>. W rozumieniu pojęcia bezpieczeństwo publiczne w języku prawnym i prawniczym brak jest jednoznaczności i jednolitości. Tym samym, tak jak wymaga się od podmiotów stosujących prawo szczególnej staranności w działaniu, tak też należy – a nawet i w pierwszej kolejności – wymagać od samego ustawodawcy staranności w tworzeniu prawa i zachowania jednolitości sformułowań prawnych<sup>3</sup>. W literaturze powyższe pojęcia są różnie interpretowane. Według Z. Kijaka poprzez ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego należy rozumieć „całokształt urządzeń organizacyjno – prawnych i materiałowo – technicznych które służą zapewnieniu warunków do trwałości funkcjonowania rozwoju państwa jego różnorodnych organizacji oraz ochrony zasad konstytucyjnych, ze szczególnym

---

*jej funkcje i zadania w ochronie bezpieczeństwa i porządku*, Warszawa– Kraków 1998. Zespół ten na podstawie krytycznej analizy ustawodawstwa, doktryny i orzecznictwa sformułował propozycje uporządkowania terminologii i odpowiedniej nowelizacji ustawy o Policji. Wyróżniono następujące typy bezpieczeństwa: bezpieczeństwo powszechne (rozumiane jako wymóg eliminacji zagrożeń funkcjonowania władz publicznych i innych struktur życia publicznego, a także życia, zdrowia i mienia zbiorowości obywateli, wywołanych bądź to ewentualnymi próbami unicestwienia lub uszkodzenia instytucji użytku powszechnego, bądź też siłami natury), bezpieczeństwo obywateli (obejmujące wymóg eliminowania bezpośrednich zamachów na życie, zdrowie lub mienie indywidualnych obywateli) i porządek publiczny (wymóg eliminacji naruszenia reguł dotyczących korzystania przez obywateli z miejsc czy przestrzeni publicznych). Ta propozycja nie znalazła jednak pełnego zastosowania w ustawie o Policji, przede wszystkim z powodu pominięcia przez autorów pojęcia bezpieczeństwa publicznego, które niezależnie od niejasnej definicji ma utrwaloną pozycję w języku prawnym – CZAPSKA J., *Bezpieczeństwo obywateli. Studium z zakresu polityki prawa*, Kraków 2004, s. 32. Kolejną próbę konstrukcji legalnej definicji bezpieczeństwa przedstawiono w rządowym projekcie ustawy z 21 sierpnia 2003 r. o bezpieczeństwie obywatelskim (projekt nie wszedł pod obrady Sejmu). Zgodnie z nim bezpieczeństwo obywatelskie to stan otoczenia cywilistycznego i środowiska naturalnego, w którym obywatele i ich wspólnoty nie odczuwają zagrożenia swego istnienia ani podstawowych interesów życiowych ze względu na zapewnienie przez państwo formalnych, instytucjonalnych i praktycznych gwarancji ochrony prowadzących do społecznie akceptowanego poziomu ryzyka. Projekt przedstawiał też definicję systemu bezpieczeństwa obywatelskiego jako zespołu norm i gwarancji prawnych oraz sposobu zorganizowania organów władzy i administracji publicznej i innych osób prawnych stwarzających formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli przed zjawiskami groźnymi dla życia i zdrowia lub powodującymi straty materialne oraz minimalizowania ich skutków i kształtowania otoczenia sprzyjającego harmonijnemu i zrównoważonemu rozwojowi społeczeństwa.

<sup>2</sup> Art. 1 ustawy o policji z dnia 6 kwietnia 1900 r, DzU. nr. 30, poz. 179 z 1990 r., z późn. zm.

<sup>3</sup> FILABER J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego wprawie administracyjnym (wybrane uwagi)* [w:] *Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne*, (red.) SADOWSKI M., SZYMANIEC P., Wrocław 2009, s. 261.

uwzględnieniem zasad praworządności i współzycia zbiorowego”<sup>4</sup>. Inną definicję powyższych pojęć przedstawia natomiast przykładowo J. Zaborowski wskazując, że bezpieczeństwem publicznym jest stan faktyczny wewnątrz państwa, który umożliwia normalne funkcjonowanie organizacji państwowych i rywalizację jej interesów, oraz zapewnia ochronę życia, zdrowia i mienia jednostek a także gwarantuje korzystanie przez te jednostki z praw i swobód gwarantowanych konstytucyjnie lub za pomocą innych przepisów<sup>5</sup>.

Katalog zadań jakie ustawodawca postawił Policji do realizacji jest więc bardzo rozległy. Wielu autorów krytykuje treść art. 1 ust. 2 ustawy o Policji, zarzucając wyliczeniu zadań Policji brak dobrej przejrzystości i konsekwencji, stwierdzając, że niektóre z tych zadań krzyżują się ze sobą, czy też wręcz nakładają na siebie, przez co naruszona została ich wewnętrzna spójność i logika takiego podziału<sup>6</sup>. Nie do końca należy się jednak z nimi zgadzać, o czym w dalszych rozważaniach.

Tak więc pomimo funkcjonowania wielu pojęć w literaturze okalających to, czym jest bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny, niewątpliwie policja jest organem, który ma te wartości chronić. Niniejsze zakresy doprowadziły do sprecyzowania zadań, jakie ma obowiązek wykonywać Policja. Najważniejszym zadaniem realizowanym przez policję jest ochrona życia i zdrowia obywateli oraz ich mienia. Życie i zdrowie są to wartości nadrzędne, które muszą być chronione. Tylko w ten sposób, gdy obywatel będzie miał poczucie bezpieczeństwa, będzie mógł ufać państwu, w którym funkcjonuje. Kolejne zadania policji również są ściśle powiązane z realizacją polityki bezpieczeństwa wewnętrznego przez państwo. Niewątpliwie zapewnienie spokoju w miejscach publicznych czy środkach komunikacji realizuje politykę bezpieczeństwa wewnętrznego. Do zadań policji należy także inicjowanie działań mających na celu zapobieganie przestępczości. Ich planowanie i wykonanie realizowane jest przy udziale innych jak np. samorządowe czy też organizacje społeczne. Działania te mają także na celu zapobieganie powstawianiu zjawisk kryminogennych mogących przyczynić się do zwiększenia przestępczości. Skoro policja funkcję ochroną realizuje przez zapobieganie nie mogło także zabraknąć zadań odnoszących się bezpośrednio do naruszeń prawa. Dlatego też do obowiązków policji, należy także ściganie sprawców popełnianych przestępstw i wykorzeń. W ten sposób realizowane są przez policję elementy bezpośrednio mające związek z polityką bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednak oprócz policji istnieją w państwie także inne organy administracji mające za zadanie zapewniać bezpieczeństwo obywatelom. Przykładem są straża miejskie lub specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne. W tym przypadku ustawodawca ustanowił policję jako uprzywilejowany organ. Mianowicie w ramach swoich zadań Policja nadzoruje działalność wyżej wymienionych instytucji.

Zasady i formy współdziałania z innymi podmiotami regulowane są ustawami, rozporządzeniami, regulaminami, a także zawartymi porozumieniami. Akty te stanowią podstawy prawne i społeczne, na których określone podmioty współdziałają ze sobą. Współdziałanie niejednokrotnie staje się szansą właściwego i sprawniejszego

<sup>4</sup> KIJAK Z., *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowych*, Warszawa 1987, str. 45.

<sup>5</sup> ZABOROWSKI J., *Administracyjne ujęcie pojęć bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, Warszawa 1985, str. 129-130.

<sup>6</sup> Zob. PŁOWUCHA S., *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, s. 18 ; HANAUSEK T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 19.

wypełniania zadań postawionych przed administracją bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W sytuacjach kryzysowych (np. katastrofy, klęski żywiołowe) Policja i inne służby podejmują wspólne działania w sposób świadomy, celowy i zorganizowany, minimalizując straty. Współdziałanie to nic innego jak działanie zmierzające do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych<sup>8</sup>. Podstawy prawne współpracy Policji z jednostkami samorządu terytorialnego, strażami gminnymi (miejskimi), Strażą Graniczną, Państwową Strażą Pożarną, Strażą Ochrony Kolei, Strażą Leśną oraz specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi ujęte są w aktach normatywnych zawartych w literaturze. Ponadto organy wyspecjalizowane, zajmujące się ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale w pewnym wąskim zakresie, realizując ustawowy nakaz współpracy z Policją, zawierają porozumienia w tej sprawie<sup>7</sup>.

Zdania policji w ochronie bezpieczeństwa wewnętrznego są szczególne. Poprzez charakter zadań jakie wykonują policjanci są oni najbliżej problemów jakie dotyczą społeczeństwo i mogą na nie najszybciej zareagować. Przykładem może być rola jaką spełnia w społeczeństwie dzielnicowy. W tym przypadku jego zadania nie ograniczają się tylko do egzekwowania przepisów prawnych. Musi on funkcjonować w danej społeczności, za której to bezpieczeństwo jest poniekąd odpowiedzialny. Tylko w ten sposób jest w stanie na bieżąco dostrzegać i rozwiązywać problemy, jakie pojawiają się w funkcjonowaniu danej społeczności. Również jest on pierwszym „ogniwem” łączącym społeczeństwo z Policją. Jako organ odpowiedzialny za bezpieczeństwo obywateli Policja musi dbać o przestrzeganie prawa, egzekwując to od każdego obywatela. Tylko w ten sposób jest w stanie zapewnić właściwe bezpieczeństwo społeczeństwu. Policja ma za zadanie walczyć z przestępczością i dbać o bezpieczeństwo obywateli. Nie jest ona jednak jedynym organem administracji publicznej, który ma za zadanie realizować zadania wynikające z zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Są także inne organy które podobnie jak policja mają ściśle określone zadania w tej materii. Przykładowo może to być Straż Pożarna czy Służba Zdrowia. Każdy z tych organów ma ściśle określone zadania, które zobowiązany jest realizować. W ten sposób wszystkie organy bezpieczeństwa, tworzą elementy, które połączone w jedną całość zapewniając kompleksową realizację polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Gdyby wszystkie zadania związane z realizacją bezpieczeństwa zostały powierzone tylko jednemu organowi prawdopodobne jest, że organ ten nie byłby w stanie och realizować. Dlatego też podzielenie zadań pomiędzy poszczególne organy jest niewątpliwie niezbędnym elementem funkcjonowania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Tylko w ten sposób, gdy każdy z tych elementów będzie funkcjonował w sposób poprawny bezpieczeństwo to realizowane będzie w sposób kompleksowy i prawidłowy.

Bezpieczeństwo wewnętrzne jest pojęciem, które cały czas ewoluuje. W zależności od struktury społeczeństwa nowych zagrożeń które się pojawiają, związanych z postępowaniem technicznym czy nowoczesnością, jest to szczególnie obszar który nie może być nie zmieniamy. Zadania oraz rola organów bezpieczeństwa muszą być elastyczne, tak aby były w stanie zapewnić bezpieczeństwo obywatelom niezależnie od nowych sytuacji jakie się pojawiają. Kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących

<sup>7</sup> WRÓBEL J., CHECHELSKI A., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Szkoła Policji w Katowicach 2010, s. 8.

w miejscach publicznych określona została w art. 1 ust. 2 pkt 6 ustawy o Policji. Policja otrzymała tym samym uprawnienie do szeroko rozumianej kontroli wszelkich przepisów regulujących sprawy związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podkreślić należy, iż ta blankietowa norma umożliwia organom Policji kontrolę przestrzegania każdego przepisu porządkowego i administracyjnego związanego z działalnością publiczną lub obowiązującego w miejscach publicznych, nie stawiając ograniczeń podmiotowych ani przedmiotowych w tym zakresie.

Zadania Policji w zakresie współpracy z policjami innych państw określone zostały w art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji. W przepisie tym zostały one wyznaczone w sposób blankietowy gdyż zakres tej współpracy normują szczegółowo umowy i porozumienia międzynarodowe oraz odrębne przepisy. Obejmuje on głównie współpracę z innymi policjami oraz organizacjami międzynarodowymi w sprawach związanych z międzynarodową ochroną bezpieczeństwa i porządku. Współpraca ta dotyczy przede wszystkim zwalczania międzynarodowego terroryzmu politycznego, przestępczości zorganizowanej, handlu bronią, narkotykami, żywym towarem, prania brudnych pieniędzy i innych przestępstw, szczególnie niebezpiecznych dla bezpieczeństwa międzynarodowego oraz ścigania ich sprawców. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma uczestnictwo Polski w międzynarodowych organizacjach policyjnych – Interpolu i Europolu.

Ostatnim zadaniem Policji określonym w art. 1 ust. 2 pkt. 8 ustawy o Policji jest obowiązek współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK) w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań. KCIK jest ogólnopolskim systemem informacyjnym, którego głównym celem jest gromadzenie, analizowanie i przekazywanie instytucjom zajmującym się zwalczaniem przestępczości pełnych i aktualnych informacji mogących mieć decydujące znaczenie w skutecznym wykrywaniu i ściganiu przestępstw, a także w zapobieganiu przestępczości. Niezrozumiałym jest jednak aż ustawowe unormowanie obowiązku współpracy Policji z Szefem KCIK. Centrum to funkcjonuje przecież w Biurze Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji, dyrektorem Centrum jest funkcjonariusz Policji. Obowiązek współpracy policjantów z Szefem KCIK którym jest Komendant Główny Policji, a więc przekazywania informacji, danych itp., powinien zostać wprowadzony wewnętrznym aktem normatywnym administracji, np. zarządzeniem Komendanta Głównego Policji wydanym na podstawie ogólnej normy kompetencyjnej. Występuje tutaj zasada hierarchicznego podporządkowania która wyraża jednostronną zależność organów niższego stopnia od organu stopnia wyższego lub podmiotu podległego od podmiotu zwierzchniego, a więc również możliwość wydawania poleceń służbowych. Obowiązek współpracy podmiotów podległych z podmiotem zwierzchnim jest podstawowym elementem stosunku organizacyjnego wyrażającego się hierarchicznym podporządkowaniem. Poddając analizie zadania Policji określone w jej definicji należy zauważyć, że w języku polskim słowo „ochrona„ oznacza opiekę, osłonę przed zniszczeniem, szkodą i niebezpieczeństwem, zabezpieczenie czegoś<sup>8</sup>. Pod pojęciem „ochrony„ użytym w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji rozumieć więc należy oddziaływanie Policji w kierunku powstrzymania przed naruszeniem dóbr prawnych zarówno przez człowieka jak też siły natury, techniki itp. Przepisy prawa wyraźnie wskazują dwie płaszczyzny w których kształtuje się oddziaływanie Policji w kierunku powstrzymania

<sup>8</sup> Por. Słownik języka polskiego 1988, tom II, Warszawa 1988, s. 437.

przed naruszeniem dóbr prawnych: prewencyjną i represyjną. Oddziaływanie prewencyjne polega na takim kształtowaniu świadomości członków społeczeństwa, aby podstawową motywacją powstrzymania się przez nich przed naruszeniem dóbr prawnych była akceptacja prawa jako czynnika zabezpieczającego wartości ważne dla każdego z nich. Nie wyklucza to oczywiście wskazywania innych motywacji przestrzegania prawa, u podstaw których leży obawa przed dolegliwością związaną z wymiarem kary bądź przed innymi formami potępienia – wyłączeniem z kręgów zawodowych, ostracyzmem towarzyskim, itp. Płaszczyzna prewencyjna zwrócona jest raczej ku przyszłości, zmierza do ograniczenia liczby naruszeń dóbr prawnych, również poprzez eliminowanie i ograniczanie potencjalnych zagrożeń dla dóbr chronionych przez prawo. „Ochrona” w płaszczyźnie represyjnej polega na powstrzymaniu przed naruszeniem dóbr prawnych przez stosowanie przymusu państwowego lub zagrożenie jego stosowaniem, w sytuacji gdy oddziaływanie prewencyjne nie daje rezultatu lub nastąpiło już naruszenie dóbr chronionych prawem.

Ustawa o Policji na pierwszy plan wysuwa służebną rolę Policji wobec społeczeństwa, eksponując zaraz za tym obowiązek ochrony bezpieczeństwa jego członków mówiąc o „ochronie bezpieczeństwa ludzi”. Jak już wskazano wyżej, przedmiotem tej ochrony będzie bezpieczeństwo każdego człowieka, a więc nie tylko obywatela polskiego, ale także cudzoziemca. Ochronie podlega „bezpieczeństwo ludzi”, a więc stan braku zagrożenia jakiegokolwiek dobra prawnego człowieka: życia, zdrowia, własności, wolności, itd. Szczególną uwagę należy zwrócić na kolejność użytych w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji sformułowań. Ustawodawca użył pojęcia „bezpieczeństwo” dwukrotnie, po raz pierwszy gdy chodzi o „bezpieczeństwo ludzi”, a po raz drugi o „bezpieczeństwo publiczne”. W ten sposób podkreślił pierwszeństwo ochrony dóbr prawnych człowieka, stawiając dopiero na drugim miejscu „bezpieczeństwo publiczne” – całość porządku i urządzeń społecznych chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego<sup>9</sup>. Omawiając pojęcia „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” należy zauważyć, że występują one w bardzo wielu aktach prawnych<sup>10</sup> niemal zawsze łącznie, formułowane jako „bezpieczeństwo i porządek publiczny”. Jest to zrozumiałe, gdyż nie będąc jednoznacznymi, zakresy znaczeniowe tych pojęć pokrywają się.

Ustawa o Policji formułuje jeszcze jedno pojęcie – „bezpieczeństwo ludzi”. Jego zakres znaczeniowy jest jednak ściśle związany z pojęciem „bezpieczeństwa publicznego”. Ustawodawca podkreślił jedynie, że nadrzędnym zadaniem Policji jest ochrona dóbr prawnych ludzi, czyli zapewnienie stanu niezagrożenia dla wszelkich dóbr osobistych i majątkowych przynależnych każdemu człowiekowi, a więc: życia, zdrowia, czci i nietykalności cielesnej, własności i innych praw majątkowych, godności osobistej, swobody wyznania sumienia, posiadania i innych dóbr. Przedmiotem ochrony realizowanej przez Policję jest bezpieczeństwo każdego człowieka, niezależnie od jego

<sup>9</sup> Por. Słownik języka polskiego 1988, tom I, Warszawa 1988 s. 147 – autor podkreśla konsekwentnie, że nie zgadza się z użytym w Słowniku pojęciem „obywatel”, jako zbyt wąskim.

<sup>10</sup> Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o policji (Dz. U. Nr 30 poz. 179), art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 12 października 1990r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78 poz. 462), art. 2 ustawy z dnia 5 lipca 1990r. Prawo o zgromadzeniach (Dz. U. Nr 51 poz. 297), art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 13 z 1996r. poz. 74), art. 5 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997r. o ochronie osób i mienia (Dz. U. Nr 114 poz. 740).

przynależności państwowej, narodowości, statusu majątkowego, wyznania, poglądów politycznych<sup>11</sup>.

### **Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce**

Oceniając stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce należy zauważyć, że oficjalne statystyki, raporty i oceny nie zawsze są tożsame ze społecznym poczuciem bezpieczeństwa. Jednym z podstawowych pojęć określających poziom walki z przestępczością jest „wykrywalność”. Słowo to jest bardzo często używane przez polityków, policjantów, w prasie i telewizji na określenie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w kraju, a ściślej wskaźnika charakteryzującego w sensie ilościowym skuteczność wykrywania sprawców przestępstw. Obecnie, czynnikiem determinującym przestępczość wydaje się być przede wszystkim, sytuacja ekonomiczna ludności. Złe warunki egzystencji związane głównie z bezrobociem, niskimi dochodami, brakiem perspektyw na polepszenie warunków egzystencji powodują, że gwałtownie rośnie przestępczość przeciwko mieniu. Wynika z powyższego, że blisko 50% sprawców przestępstw nie posiadała stałego źródła utrzymania. Podobnie patologie społeczne, głównie alkoholizm i narkomania są istotnymi czynnikami determinującymi wzrost przestępczości.

Drugim, bardzo niebezpiecznym z punktu widzenia społecznego, zjawiskiem jest masowa przestępczość przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową. Przedsiębiorcy bardzo często zgłaszają nieprawdziwe dane w zakresie ubezpieczenia społecznego, zaniżając w dokumentacji ubezpieczeniowej i podatkowej wysokość wynagrodzenia zatrudnionych. Ma to później istotny wpływ na prawo do świadczeń, np. do zasiłku chorobowego. Ponadto częste są przypadki nie zgłaszania wypadków przy pracy lub chorób zawodowych, niedopełniania obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz naruszania praw pracowników wynikających ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego. Przestępstw przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową<sup>12</sup> Policja praktycznie w ogóle nie ściga ani nawet nie prowadzi działalności zapobiegawczej czy też rozpoznawczej w tym zakresie.

Poziom bezpieczeństwa obywateli mierzony zagrożeniem przemocą, napadami oraz kradzieżą ulega systematycznemu obniżaniu<sup>13</sup>. Poczucie zagrożenia utrudnia codzienne funkcjonowanie ludzi, powoduje zmianę ich wieloletnich nawyków, trybu życia i przyjętych zachowań. Polacy obawiają się kradzieży samochodów, włamań do mieszkań, pobić i rozbojów, przebywania po zmroku na ulicy, spacerów w miejscach odludnych. Temat przestępczości zdominował treść informacji telewizyjnych, radiowych i prasowych. Widoczny jest istotny spadek zaufania do Policji, prokuratury i sądów, zwłaszcza w zakresie gotowości do współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości i jest to niewątpliwie związane z nieskutecznym działaniem organów państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa swoim obywatelom. Wyniki badań prowadzonych w kraju wskazują na istotny wzrost opinii społeczeństwa o niskiej

<sup>11</sup> Por. HANAUSEK T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 16.

<sup>12</sup> Zob. art. 218 – 221 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. *Kodeks karny*, Dz. U Nr 88, poz. 553, Nr 128, poz. 840.

<sup>13</sup> Zob. *Obawy i niepokoje Polaków*, Komunikat z badań, CBOS, Warszawa, marzec 1998.



skuteczności Policji, jej niekompetencji i braku zaangażowania w problemy społeczne<sup>14</sup>. Niewątpliwie w świadomości Polaków dominuje przekonanie, że sprawy związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz eliminacją poczucia zagrożenia obywateli są wyłączną domeną Policji i kojarzone są przez nich najczęściej z działalnością wykrywczą. Bardzo niewiele osób zdaje sobie sprawę z tego, że ściganie sprawców przestępstw jest tylko jednym z wielu zadań ustawowych Policji. Zresztą ocena prokuratury i sądów jest niewiele lepsza<sup>15</sup>. Poczucie zagrożenia ujawniane w badaniach opinii społecznej są prawdopodobnie pochodną nasilającego się kryzysu zaufania do instytucji egzekwowania prawa w Polsce.

Szczególną uwagę zwrócić należy na zjawiska przestępcze stanowiące istotne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Wśród nich należy wymienić:

- przestępczość zorganizowaną,
- korupcję,
- terroryzm kryminalny i polityczny,
- przemyt i produkcja broni, materiałów wybuchowych, radioaktywnych oraz narkotyków.

W art. 258 kk. została określona odpowiedzialność za udział w zorganizowanej grupie lub związku przestępczym. Przepis nie wyjaśnia istoty pojęć „zorganizowana grupa, i „związek,„. Na gruncie językowym związek – to zespół ludzi zorganizowanych, działających wspólnie i mających wspólne cele. Celem związku przestępczego jest popełnianie przestępstw. Związek taki opiera się na porozumieniu osób w nim uczestniczących, ale samo porozumienie nie wystarczy, konieczne jest jeszcze istnienie określonej, trwałej, struktury organizacyjnej i w miarę stałego przywództwa. Często dopuszczenie do udziału w związku przestępczym wiąże się ze specjalnym rytuałem, przysięgą itp. Przykładem związków przestępczych mogą być japońskie yakuza, chińskie triady, czy też włoskie cosa nostra i camorra. Z danych Policji wynika, że zwłaszcza włoskie związki przestępcze, od wielu lat penetrują Polskę w poszukiwaniu azylu dla ukrywających się członków tych związków, możliwości „prania brudnych pieniędzy” i organizacji tras przerzutu narkotyków. W latach 2000 – 2001 Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji zatrzymało na terenie Polski pięciu członków włoskich związków przestępczych, poszukiwanych międzynarodowymi listami gończymi za zabójstwa, porwania i napady z bronią w rękę. Wiadomo, że na terenie Polski działają również bardzo hermetyczne i trudne do zwalczania azjatyckie związki przestępcze, głównie wietnamskie. Brak jest przesłanek do przyjęcia tezy o działalności w Polsce rodzimych związków przestępczych, za wyjątkiem może, tzw. mafii pruszkowskiej i wołomińskiej. Natomiast działa w kraju bardzo duża liczba zorganizowanych grup przestępczych, często o charakterze międzynarodowym. Zorganizowana grupa przestępcza jest grupą ludzi działających wspólnie w celu popełniania przestępstw, występują w niej elementy wewnętrznej struktury organizacyjnej, w szczególności musi istnieć wyraźnie wyodrębnione przywództwo.

Takich grup działa w Polsce kilkaset. Członkami tych grup są zarówno obywatele polscy jak też obcokrajowcy, głównie mieszkańcy b. ZSRR. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych nastąpiła wyraźna profesjonalizacja zorganizowanych grup przestępczych oraz coraz silniejsze związki polskich grup przestępczych

<sup>14</sup> Zob. Obraz Policji w społeczeństwie, Raport, CBOS, Warszawa 1996.

<sup>15</sup> Zob. Ocena instytucji publicznych, Komunikat z badań, OBOP, Warszawa 1999, s. 4-5.

międzynarodowym światem przestępczym. Rodzime grupy finansują i współorganizują przemyt narkotyków z Ameryki Południowej do Europy, zajmują się „praniem brudnych pieniędzy„ dla przestępczych grup z Rosji i Włoch, dokonują skomplikowanych oszustw gospodarczych na wielką skalę, ukierunkowanych głównie na wyłudzenia podatku VAT i podatku akcyzowego. Rośnie ilość zorganizowanych grup przestępczych. W 1998r. ich liczba wynosiła 475, w tym 195 o charakterze międzynarodowym<sup>16</sup>. Działalność Centralnego Biura Śledczego KGP i innych wyspecjalizowanych jednostek organów ścigania doprowadziła do zahamowania rozwoju przestępczości zorganizowanej. Nadal jednak w latach 2001 – 2002 działało w Polsce nie mniej niż 429 grup przestępczych o charakterze zorganizowanym obejmujących około 4629 członków. Z uwagi na swój skład narodowościowy, grupy te posiadały charakter polski – 342, międzynarodowy – 72, rosyjskojęzyczny – 5 i etniczny – 10. W omawianym okresie zlikwidowanych zostało 121 grup, w tym 98 polskich, 21 międzynarodowych, 2 rosyjskojęzyczne. Zorganizowane grupy przestępcze prowadziły głównie działalność stricte kryminalną – 138 grup, związaną z przestępczością narkotykową – 122 i ekonomiczną – 120. 49 z tych grup prowadziło działalność multiprzestępczą, zwykle o zasięgu międzynarodowym. Coraz częściej dochodzi do konfliktów porachunkowych pomiędzy tymi grupami. Wśród przestępstw porachunkowych dominują kwalifikowane typy zabójstw, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu – pożary i katastrofy spowodowane eksplozjami materiałów wybuchowych, a ponadto wymuszenia rozbójnicze, rozboje, pobicia, pozbawienia wolności, groźby karalne i inne. Motywy sprawcze są wysoce zróżnicowane i dotyczą głównie zwrotu długów, nieporozumień związanych z podziałem lub zbywaniem łupów, walki o strefy wpływów, posądzenia o współpracę z organami ścigania, zemsty itp.

Z danych policyjnych wynika, że zagrożenie spowodowane terroryzmem kryminalnym utrzymuje się ciągle na wysokim poziomie. Wykorzystywanie broni, niebezpiecznych narzędzi i materiałów jest stałym elementem przestępstw związanych z wymuszaniem określonego zachowania. Materiały wybuchowe stanowią istotny „argument” w przestępstwach o charakterze porachunkowym. Tylko w pierwszej połowie 2001 roku Policja odnotowała 45 przypadków podłożenia ładunków wybuchowych w wyniku których zginęło 7 osób, rannych zaś zostało 22 osoby. Przemyt broni, amunicji i materiałów wybuchowych stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, będąc istotnym źródłem zaopatrzenia w nie środowisk przestępczych. Łatwy dostęp do broni i materiałów wybuchowych jest niewątpliwie czynnikiem determinującym gwałtowny wzrost bandytyzmu kryminalnego, a więc rozbojów, wymuszeń rozbójniczych, zabójstw i innych przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu oraz mieniu. Przy czym czyny te łączą się z agresją, przemocą i bezwzględnością wobec ofiar. Tylko na terenie woj. podkarpackiego funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego KGP zlikwidowali, w latach 2001 – 2002, dwie duże grupy przestępcze które przemycały do Polski broń i materiały wybuchowe. Łącznie zabezpieczono kilkaset jednostek broni palnej, w tym broń maszynową, tłumiki, pistolety i rewolwery oraz kilkanaście kilogramów materiałów wybuchowych i kilka tysięcy sztuk amunicji.

<sup>16</sup> Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 lipca 1999 r. w sprawie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce.

Od kilku lat nasila się zainteresowanie środowisk przestępczych nowymi źródłami czerpania zysków. Jednym z takich źródeł jest „handel żywym towarem”, wśród którego dominuje forma zorganizowanej eksploatacji prostytutki. Jedną z największych i najgroźniejszych grup przestępczych handlujących kobietami zlikwidowano w 2002 roku na terenie woj. podkarpackiego. Grupa ta, o charakterze międzynarodowym, sprowadziła do Polski, w ciągu 2001 i pierwszej połowy 2002 roku, około 100 młodych kobiet zza wschodniej granicy. Kobietom tym odbierano paszporty, a następnie przemocą zmuszano do świadczenia usług seksualnych w agencjach towarzyskich na terenie całego kraju. Podobny proceder handlu kobietami narodowości rosyjskiej i bułgarskiej wykryto na terenie woj. świętokrzyskiego, lubelskiego i mazowieckiego. Nowym zjawiskiem jest werbowanie do uprawiania prostytutki młodych Polek z terenów objętych wysokim bezrobociem.

### Konkluzja

Opisane wyżej zagrożenia przestępczością skłaniają do rozważań na temat metod i form działania organów państwa w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zwłaszcza do odpowiedzi na pytanie do jakiego stopnia musimy ograniczyć nasze prawa i wolności obywatelskie, aby skutecznie zapobiegać przestępczości, czyli jaką zastosować politykę kryminalną<sup>17</sup>.

### Bibliografia

1. FILABER J., *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego wprawie administracyjnym (wybrane uwagi)*, [w:] *Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne*, (red.) M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2009.
2. HANAUSEK T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
3. Kijak Z., *Pojęcie ochrony porządku publicznego w ujęciu systemowych*, Warszawa 1987.
4. PŁOWUCHA S., *Zagadnienia prawne organizacji i funkcjonowania Policji*, s. 18; T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
5. WRÓBEL J., CHECHELSKI A., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny*, Szkoła Policji w Katowicach 2010.
6. ZABOROWSKI J., *Administracyjne ujęcie pojęć bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny*, Warszawa 1985.

<sup>17</sup> Szerzej „O polityce kryminalnej”, zob. HOŁYST B., *Kryminologia*, wyd. V, Warszawa 1994, s. 542 i nast.