

Piotr Majer

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0003-0820-6743

majer_p@op.pl

O potrzebie uchwalenia nowej ustawy o Policji – uwagi na marginesie kilku projektów

Wprowadzenie

Policja instytucjonalna jako jeden z organów państwa pojawiła się w Polsce pod koniec XVIII w. i odtąd – co jest charakterystyczne – kształtowanie jej kolejnych struktur było bezpośrednio związane z dokonującymi się zmianami ustrojowymi. Można wręcz stwierdzić, że trwałym elementem każdorazowej modernizacji państwa była przebudowa aparatu policyjnego, uznawana za zadanie konieczne i pilne. Prawidłowość ta została zapoczątkowana w 1791 r., kiedy w niespełna dwa miesiące po przyjęciu Konstytucji 3 maja, Sejm Wielki przyjął ustawę o Komisji Policji¹. Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. niemal natychmiast powołano dwie formacje policyjne: Milicję Ludową² i Policję Komunalną³. Niewiele później, 24 lipca 1919 r. sejm przyjął ustawę o Policji Państwowej⁴.

Jeszcze wyraźniej powiązanie zmian ustrojowych z kształtem aparatu policyjnego dostrzec można w okresie przywracania państwowości u schyłku II wojny światowej. 1 sierpnia 1944 r., kiedy wybuchło powstanie warszawskie, Krajowa Rada Ministrów⁵ wydała kilka rozporządzeń, wśród nich dotyczące

¹ Ustawa o Komisji Policji, jak podaje A. Zahorski, została uchwalona przez sejm 18 i 20 czerwca 1791 r.; vide A. Zahorski, *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959, s. 94. Natomiast Z. Szcząska podaje, że nastąpiło to 17 czerwca 1791 r., vide Z. Szcząska, *Ustawa rządowa z 1791 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, Warszawa 1990, t. 1, s. 73.

² Przepisy o organizacji Milicji Ludowej (Dz.U. z 1918 r., Nr 19, poz. 53).

³ Dekret o organizacji policji komunalnej (Dz. Pr. P.P. z 1919 r., Nr 5, poz. 98).

⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej (Dz. Pr. P.P. z 1919 r., Nr 61, poz. 363).

⁵ Część Rządu RP funkcjonująca na terenie okupowanego kraju jako nadrzędna struktura cywilna Polskiego Państwa Podziemnego. Powstała 26 lipca 1944 r. w oparciu o dekret Prezydenta RP o tymczasowej organizacji władz na terytorium RP. Do tego czasu funkcjonowała jako Delegatura Rządu Rzeczypospolitej na Kraj.

tymczasowej organizacji służby bezpieczeństwa. Ich przepisami utworzono jako formacje policyjne niepodległego państwa: Korpus Bezpieczeństwa oraz straż samorządowe⁶, które miały zastąpić rozwiązana Policję Państwową⁷. W niemal identycznej sekwencji czasowej decyzje podejmowali polityczni konkurenci Krajowej Rady Ministrów, zorganizowani już w Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Organ ten w zaledwie 6 dni po formalnym powstaniu przyjął 27 lipca 1944 r. dwa dekrety. Jeden z nich znosił aparat policyjny II RP, czyli Policję Państwową⁸, natomiast drugi ustanawiał jej następczynię, czyli Milicję Obywatelską. Ten ostatni dekret w nieco skorygowanych rozwiązaniach został przyjęty 7 października 1944 r.⁹

Kolejna polska transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. nie mogła pozostawić na uboczu kwestii przebudowy aparatu policyjnego. Przesądzała o tym zarówno mnogość zarzutów wobec funkcjonariuszy, jak i jego dyskredytowany model ustrojowy, z budzącą sprzeciw zasadą politycznej identyfikacji ze sprawującą władzę Polską Zjednoczoną Partią Robotniczą. Jeśli szukać odstępstw od zmian realizowanych podczas wcześniejszych przełomów, to był nim czynnik czasu. Przebudowa choć niezbędna i artykułowana od pierwszych sesji nowo wybranych sejm i senatu, została bowiem podjęta dopiero późną jesienią 1989 r. i była realizowana etapami. Jej pierwszą odsłonę wiązać należy z likwidacją Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (dalej: ORMO), o czym zdecydował sejm 23 listopada 1989 r.¹⁰ Plenarna debata poprzedzająca tę decyzję ujawniła jednak to, co było nieuchronne, tj. zakwestionowanie miejsca i roli resortu spraw wewnętrznych w strukturze organów państwa. Zasygnalizował to bardzo czytelnie poseł Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego (dalej: OKP) Edward Rzepka mówiąc: „Likwidacja ORMO jest pierwszym krokiem, jaki wykonamy we właściwą stronę, jest jakby otwarciem właściwych drzwi. Natomiast kolejnym krokiem musi być dogłębne, szczególnie zbadanie sytuacji panującej w resorcie spraw wewnętrznych, w szczególności Służby Bezpieczeństwa, jej organizacyjnego, instytucjonalnego usytuowania w kierunku całkowitego oddzielenia jej od milicji albo wręcz likwidacji tej służby. I nie chodzi tu o gesty w rodzaju przesuwania, często fikcyjnego, niektórych pracowników SB do innych jednostek organizacyjnych,

⁶ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z 1 sierpnia 1944 r. o tymczasowej organizacji służby bezpieczeństwa, [w:] K. Kunert (red.), *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939–1945*, Warszawa 1995.

⁷ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z 1 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu korpusu Policji Państwowej i obowiązkach jego funkcjonariuszów, [w:] K. Kunert (red.), op. cit.

⁸ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 15 sierpnia 1944 r. o rozwiązaniu policji państwowej (tak zwanej granatowej policji) (Dz.U. z 1944 r., Nr 2, poz. 6).

⁹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 października 1944 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1944 r., Nr 7, poz. 33).

¹⁰ Ustawa z 23 listopada 1989 r. o rozwiązaniu Ochotniczej Rezerwy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1989 r., Nr 64, poz. 388).

chodzi o dogłębną, całkowitą reformę”¹¹. Konstatacji tej wówczas nie towarzyszył jednak pozytywny program reform, bowiem jak wprost przyznał ówczesny ekspert Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, prof. Jan Widacki: „(...) w jesieni 1989 r. nie mieliśmy jeszcze gotowej koncepcji policji i służb specjalnych, nie byliśmy gotowi do pisania nowych ustaw policyjnych”¹². Ten brak merytorycznego przygotowania połączony z polityczną presją na rzecz przemodelowania resortu spraw wewnętrznych zdecydował, że projekty ustaw, mające zmaterializować ten postulat, tworzone były w pośpiechu, co nie sprzyjało pogłębionej refleksji, jak i nowatorstwu proponowanych rozwiązań¹³.

Prowadząc swego rodzaju elementarną komparastykę polskiego prawodawstwa policyjnego można dostrzec również inną jego dość charakterystyczną cechę. Było bowiem pewną prawidłowością, że pierwotne ustawy policyjne na skutek różnego rodzaju uchybień, zarówno merytorycznych, jak i formalnych, były zastępowane bardziej dojrzałymi regulacjami. Stąd dekrety o Milicji Ludowej i Policji Komunalnej funkcjonowały zaledwie kilka miesięcy, zastąpione ustawą o Policji Państwowej¹⁴. Ta zaś po 9 latach ustąpiła miejsca rozporządzeniu Prezydenta RP¹⁵. Podobnie niezmiernie lakoniczny dekret o MO z 7 października 1944 r. próbowano niemal natychmiast zastąpić bardziej dojrzałym aktem prawnym¹⁶, by skutecznie przeprowadzić ten zamiar w 1954 r.¹⁷ W latach następnych MO otrzymała jeszcze dwie regulacje rangi ustawy – w 1955 r.¹⁸ oraz w 1983 r.¹⁹

Współczesna Policja wypełnia zadania niezmiennie pod rządami ustawy z 6 kwietnia 1990 r., liczącej więc już ponad 30 lat. W tym okresie czasu Policja musiała m.in. dostosować się do daleko idących zmian wynikających

¹¹ B. Kocpeżyński, *Misja poselska – kulisy*, Warszawa 1991, s. 60.

¹² *Czego nie powiedział gen. Kiszczak. Z J. Widackim rozmawia W. Wróblewski*, Warszawa 1992, s. 19.

¹³ Vide P. Majer, *Między koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, z. 11.3, s. 221–240; A. Nyzio, *Zespół do spraw prawa policyjnego Społecznej Rady Legislacyjnej – powstanie, prace i rola w reformie aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989–1990*, [w:] S. Grodziski, K. Barczyk (red.), *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994)*, Kraków 2018, s. 429–450.

¹⁴ Ustawa z 24 lipca 1919 r. o policji...

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. o Policji Państwowej (Dz.U. z 1928 r., Nr 28, poz. 257).

¹⁶ Vide P. Majer, *Trzy projekty – próby wprowadzenia Milicji Obywatelskiej na grunt prawa stanowiącego w okresie wrzesień 1944 – kwiecień 1945*, [w:] R. Łaszewski i B. Sprengel (red.), *Od Straży Obywatelskich do Policji. Służby porządkowe na ziemiach polskich w XX wieku*, Włocławek 2007, s. 171–186.

¹⁷ Dekret z 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1954 r., Nr 34, poz. 143).

¹⁸ Dekret z 21 grudnia 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1955 r., Nr 46, poz. 311).

¹⁹ Ustawa z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. z 1983 r., Nr 38, poz. 172).

z reform ustrojowych oraz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czego konsekwencją było wprowadzenie Policji do Europolu, a także podejmować działania zmierzające do korygowania swej struktury w odpowiedzi na nowe zagrożenia i potrzeby. Stąd wyodrębniono jej nowe służby, m.in. wewnętrzną i kontrterrorystyczną. Pojawiła się też nieznana wcześniej policja sądowa. Tego rodzaju zmiany oraz wiele innych nie tak znaczących ale koniecznych, musiały mieć podstawy ustawowe, dokonywane kolejnymi nowelami. Ustawodawca nie podjął natomiast, mimo zgłaszanych inicjatyw, trudu przygotowania nowej ustawy o Policji. Inspiruje to naturalnie dywagacje dotyczące takiej potrzeby, wyrażone w tym artykule.

Postawiony wyżej problem badawczy zdecydował, że podstawowym materiałem źródłowym stały się akty prawne, głównie w formie źródeł prawa. Zo stały dopełnione aktami prawnymi niższej rangi oraz literaturą przedmiotu. Dominujący rodzaj źródeł spowodował, że w badaniach wiodącą rolę pełniła metoda analizy dogmatyczno-prawnej, dopełniona metodą analizy instytucjonalno-prawnej.

Policja w przepisach ustawy z 6 kwietnia 1990 r.

Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r.²⁰, która weszła w życie 10 maja 1990 r., była jedną z trzech ustaw tworzących tzw. pakiet ustaw policyjnych. Tworzyły go, obok ustawy o Policji, ustawa o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych²¹ oraz ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa²². Jedną z cech charakterystycznych tych regulacji było organizacyjne i funkcjonalne odłączenie organów policyjnych od służb specjalnych. Na etapie prac koncepcyjnych rozważano także pomysł wyłączenia służb specjalnych spod kompetencji ministra spraw wewnętrznych. Ostatecznie okazał się on wtedy przedwczesny, doczekał się bowiem realizacji dopiero 1 października 1996 r., kiedy to ze struktur MSW został wyłączony Urząd Ochrony Państwa i podporządkowany bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów²³. Ważną modyfikacją w stosunku do praktyki okresu Polski Ludowej było też przywrócenie Policji apolityczności, zarówno formacji, jak i poszczególnych funkcjonariuszy, czego efektem był zakaz przynależności do partii politycznych. Zakaz ten był początkowo kontestowany lecz później stał

²⁰ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 179).

²¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 181).

²² Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. z 1990 r., Nr 30, poz. 180).

²³ Na podstawie art. 28 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 497). Vide M. Kolaszyński, *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2(13), s. 83–98.

się normą aprobowaną przez ogół funkcjonariuszy. Mieści się on też w granicach obowiązującego prawa, co orzekł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 kwietnia 2002 r.²⁴

Podstawowe cele Policji zostały określone w siedmiu punktach art. 1 ustawy jej dotyczącej. Za naczelne zadanie uznano ochronę życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra. Wyszczególnione enumeratywnie zadania, łącznie z tym pierwszym (w sensie dosłownych przepisów) nie różniły się znacznie od tych, jakie były przypisane MO. Można nawet powiedzieć, że liczba tych zadań była skromniejsza, ponieważ ustawa z 1990 r. wyróżniała ich 7, podczas gdy dekret z 1955 r. aż 13. Ta słowna zbieżność zapisów wynikała jednak ze swego rodzaju ułomności słowa pisanego, za pomocą którego nie sposób precyzyjnie oddać ducha czy filozofii działania jednostek, grup społecznych i zawodowych bądź innych zbiorowości. A to właśnie w sposób podstawowy miało odróżnić Policję od MO. Ta druga, na skutek usytuowania w strukturach władzy nieaprobowanych społecznie, spełniała swe zadania niejako w konfrontacji ze społeczeństwem, a przynajmniej z jego pewną częścią. Policja natomiast te same cele i zadania, wyrażone podobnymi słowami, miała realizować współpracując ze społeczeństwem, co jest konsekwencją ładu demokratycznego ustanowionego po 1989 r.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące organizacji i kompetencji Policji zawarte w ustawie z 6 kwietnia 1990 r., wynikające z wymienionych wyżej ogólnych założeń, były wypadkową różnorodnych koncepcji zgłaszanych podczas prac legislacyjnych. Wyrazem tego było m.in. zachowanie kwestionowanej przez niektóre środowiska scentralizowanej struktury Policji z jednoczesnym zezwoleniem na tworzenie policji lokalnej, której zasady współpracy z terenowymi władzami były nieco odmienne od pozostałych rodzajów Policji.

Od strony konstrukcyjnej ustawa składała się z dwóch umownych części, z których pierwsza zawierała zespół unormowań dotyczących organizacji i funkcjonowania Policji jako części administracji publicznej realizującej zadania państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i porządku. Druga część stanowiła w istocie tzw. pragmatykę służbową, czyli zbiór przepisów regulujących status służbowy policjanta.

Zasady organizacji Policji, określone w umownej części pierwszej ustawy, wprowadzały podział na tzw. jej rodzaje, wyróżniając: policję kryminalną, policję ruchu drogowego i prewencji, oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne, policję specjalistyczną oraz policję lokalną. Uregulowany też został jej system w aspekcie terytorialnym. Na szczycie hierarchii ustawa sytuowała Komendanta Głównego Policji, którego określiła jako centralny organ administracji państwowej właściwy w sprawach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Do organów terenowych Policji ustawa zaliczała: ko-

²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r. sygn. akt K. 26/00 (Dz.U. z 2002 r., Nr 56, poz. 517).

mentantów wojewódzkich Policji, komendantów rejonowych Policji oraz komendantów komisariatów Policji. Statusu takiego nie otrzymali natomiast komendanci komisariatów specjalistycznych oraz kierownicy posterunków policji lokalnej.

Dla praktycznej działalności Policji podstawowe znaczenie miały zawarte w rozdziale trzecim przepisy, przyznające jej prawo do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, administracyjno-porządkowych oraz innych realizowanych na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządowej. Z uprawnień tych mogli korzystać funkcjonariusze wszystkich rodzajów Policji, z wyjątkiem lokalnej, której przyznano prawo wykonywania wyłącznie czynności administracyjno-prawnych. Innym ograniczeniem, wyrażającym ducha czasu, było zastrzeżenie stanowiące, że policjanci w toku wykonywania czynności służbowych mieli obowiązek respektowania godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. Rozwinięciem tej dyspozycji było określenie podstaw prawnych kontroli korespondencji oraz stosowania tzw. środków techniki operacyjnej. Do podjęcia decyzji o ich uruchomieniu upoważniono wyłącznie ministra spraw wewnętrznych, który dodatkowo musiał uzyskać zgodę prokuratora generalnego²⁵.

Z punktu widzenia zawodowych powinności Policji rygorystyczne odniesienie się ustawodawcy do jednego z podstawowych instrumentów walki ze światem przestępczym nie było najkorzystniejsze. Pamiętać jednak należy, że stanowiło to niejako reakcję na nadużywanie tych środków w nieodległej przeszłości, a ponadto trudno było oczekiwać, by w czasie zmian mających na celu przywrócenie wartości moralnych istniała nadmierna tolerancja dla metod i sposobów działania właśnie moralnie kontrowersyjnych, jeśli nie nagannych.

Reakcją na nadużycia poprzedniego okresu był też postulat zapewnienia efektywnej kontroli nad działalnością Policji. Miał to zapewnić organ społeczny, przy czym pomysł ten był tyleż nośny, co trudny do ustawowego zdefiniowania. Przyjęto w rezultacie dość tradycyjne rozwiązanie obligujące komendantów Policji do składania okresowych sprawozdań ze swej działalności odpowiednim organom administracji ogólnej i samorządu terytorialnego, a także informowania ich o przedsięwzięciach mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Formą kontroli było też wymaganie opiniowania terenowych komendantów Policji przez wojewodów bądź właściwy organ samorządu terytorialnego. Kontroli ze strony samorządu terytorialnego była poddana zwłaszcza policja lokalna, której posterunki mogły powstawać wyłącznie na wniosek właściwego organu tegoż samorządu.

²⁵ Vide B. Sprengel, *Praca operacyjna Policji*, Toruń 2018, s. 86–87.

Ewolucja Policji w systemie organów państwa

Wśród organów policyjnych powstałych w wyniku transformacji ustrojowej, Policja okazała się strukturą trwałą, zachowującą po 30 latach istnienia swoją nazwę własną oraz podstawę prawną w postaci ustawy z 6 kwietnia 1990 r. Ta ostatnia ulegała jednak w tym czasie bardzo licznym nowelizacjom, czego wizualnym efektem jest jej znacznie rozbudowana w stosunku do tekstu pierwotnego objętość. O ile bowiem ustawa o Policji w formie wyjściowej zajmowała 16 stron Dziennika Ustaw w wersji dwukolumnowej²⁶, to ostatnia ujednolicona wersja tej ustawy z 6 marca 2020 r. zajmowała już 104 strony tego Dziennika w wersji jednokolumnowej²⁷.

Ze statystycznego punktu widzenia ustawa o Policji od momentu przyjęcia do 14 kwietnia 2020 r. była nowelizowana 163 razy. Stosunkowo niewiele tego typu ingerencji (bo tylko 17) dokonano w pierwszej dekadzie jej obowiązywania. Stąd pierwszy jej tekst jednolity ogłoszono dopiero w 2000 r.²⁸ W kolejnych dwóch dekadach zmiany przepisów policyjnych były zdecydowanie bardziej intensywne. W drugiej dekadzie obowiązywania ustawy, tj. w latach 2001–2010, była ona bowiem nowelizowana 65 razy, natomiast w trzeciej dekadzie, tj. w latach 2011–2020, 81 razy. W sumie tekst jednolity tej ustawy był ogłaszany 9 razy. Zastrzec przy tym trzeba, że teksty jednolite ogłaszane od 2016 r. (w sumie 5) były wynikiem nie tylko nowelizacji ustawy, ale również przyjętego od 1 stycznia 2016 r. rozwiązania zobowiązującego marszałka sejmu do ogłaszania tekstu jednolitego ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana.

Bardzo szeroki zakres zmian w organizacji i działalności Policji wprowadzony zasygnalizowanymi wyżej nowelizacjami czyni niewykonalnym ich pełne zbilansowanie i scharakteryzowanie. Stąd zwrócono poniżej uwagę jedynie na najbardziej istotne – w subiektywnej ocenie autora. Waler taki miała m.in. nowelizacja z lipca 1995 r.²⁹, bowiem wyposażyła Policję w nowe metody działania, moralnie kontrowersyjne, niemniej niezbędne. Zezwolono wówczas na stosowanie transakcji pozorowanej, czyli tzw. zakupu kontrolowanego lub prowokacji policyjnej; przesyłki niejawnie nadzorowanej; pracy pod przykryciem³⁰. Ponadto rozszerzono liczbę sytuacji upoważniających funkcjonariuszy do użycia broni oraz stosowania podsłuchu i kontroli korespondencji. W części dotyczącej

²⁶ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji...

²⁷ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 stycznia 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji (Dz.U. z 2020 r., poz. 360).

²⁸ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 października 2000 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji (Dz.U. z 2000 r., Nr 101, poz. 1092).

²⁹ Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie ministra spraw wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży i Granicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r., Nr 104, poz. 515).

³⁰ Vide B. Sprengel, *Praca operacyjna Policji...*, s. 86–87.

rodzajów Policji dotychczasowe unormowanie zastąpiono bardziej funkcjonalnym, dzieląc formacje na cztery rodzaje służb: kryminalną, prewencyjną, wspomagającą i dotąd nieznaną – sądową. Doprecyzowano, że w skład Policji wchodzi również szkolnictwo policyjne oraz wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne. Zlikwidowano tym samym policję lokalną. Jej kompetencje zaczęły przejmować samorzady, które na podstawie art. 23 i 24 mogły tworzyć straże miejskie. Te ostatnie uzyskały 29 sierpnia 1997 r. odrębną podstawę normatywną³¹. Rozwiązania te paradoksalnie nie były jednak symptomem osłabiania relacji z terenowymi organami administracji publicznej, bowiem jak zauważa A. Misiuk nowelizacja z 1995 r. była składową procesy poszerzania powiązania policji z organami administracji rządowej i samorządowej (gminnej)³². Świadectwem tego była m.in. treść art. 10 znowelizowanej ustawy precyzująca odbiorców rocznych (dotychczas okresowych) sprawozdań i informacji przekazywanych przez szefów jednostek Policji. W grupie tej znaleźli się wojewodowie, sejmiki samorządowe i rady gmin. Te podmioty obok tego biernego uprawnienia w dziedzinie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego uzyskały prawo żądania w każdej sytuacji „zagrożenia bezpieczeństwa lub zakłócenia porządku publicznego” złożenia stosownych informacji i sprawozdań od komendantów Policji³³.

Kontynuacją przyjętej koncepcji pojmowania odpowiedzialności za sprawę ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego była ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej³⁴. W związku z przeprowadzaną wówczas reformą centrum administracyjnego państwa, wzmacniającą m.in. pozycję premiera, nastąpiło poszerzenie kompetencji wojewody, jako przedstawiciela rządu w terenie. Podporządkowano mu kierowników służb i inspekcji wykonujących dotychczas zadania określone w ustawach szczegółowych jako podmioty administracji specjalnej. W wielu przypadkach obejmowały one obszar ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Te uprawnienia wojewody nie rozciągały się jednak wprost na Policję, której nie wpisano w pojęcie „służb i inspekcji” rozumianego zgodnie z art. 1 pkt 2 znowelizowanej ustawy.

W tym okresie powołano zespół „Policja 2000”, przed którym postawiono zadanie wypracowania przyszłościowego modelu tej formacji. Jego ciekawe koncepcje nie doczekały się materializacji, bowiem kolejne zmiany organizacyjne dyktowane były bieżącymi potrzebami. Jedną z istotniejszych było wyodrębnienie w lutym 1997 r. pionu do zwalczania przestępczości narkotykowej,

³¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779).

³² A. Misiuk, *Miejsce Policji w systemie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2011, nr 2(102), s. 24.

³³ Ustawa z 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw...

³⁴ Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1996 r., Nr 106, poz. 498).

co prowadziło do powołania Centralnego Biura Śledczego (dalej: CBS). Formalnie powstało ono 15 stycznia 2000 r. z połączenia Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną oraz Biura ds. Narkotyków.

Kolejne znaczące korekty sytuujące Policję w systemie organów państwa, związane były z gruntowną reformą ustroju administracyjnego państwa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Jej elementem był nowy trójstopniowy podział administracyjno-terytorialny kraju wprowadzony ustawą z 24 lipca 1998 r.³⁵, ustanowienie nowych szczebli samorządu terytorialnego – powiatowego³⁶ i wojewódzkiego³⁷, a także intencja poprawy organizacji państwa poprzez decentralizację zadań, kompetencji i środków ich realizacji, skrócenie i usprawnienie procesu decyzyjnego³⁸. W wyniku tych zmian samorząd powiatowy zobowiązano m.in. do wykonywania zadań o charakterze ponadgminnym w dziedzinie porządku i bezpieczeństwa obywateli, a samorządowi wojewódzkiemu powierzono zadania dotyczące bezpieczeństwa publicznego w wymiarze wojewódzkim. Kompetencje organów samorządu gminnego, które wykonywały od marca 1990 r. zadania lokalne w dziedzinie ochrony porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej, pozostały nienaruszone³⁹.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. określiła również terytorialny zasięg działania terenowych organów administracji rządowej stanowiąc, iż odpowiada on zasadniczemu podziałowi administracyjnemu państwa⁴⁰. Stąd 1 stycznia 1999 r. w miejsce dotychczasowych komend wojewódzkich i rejonowych utworzono nową sieć policyjnych jednostek. Na jej czele pozostawiono Komendę Główną Policji, której podporządkowano 16 komend wojewódzkich oraz Komendę Stołeczną, będącą komendą miejską, ale na prawach wojewódzkiej. Niżej w hierarchii usytuowano 329 komend powiatowych, z których 316 miało w przeszłości status komend rejonowych, a 13 status komisariatów. Podstawowymi jednostkami policyjnymi pozostały komisariaty – wówczas w liczbie 2072.

Uprawnienia organów w nowym podziale administracyjno-terytorialnym kraju, w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego sprecyzowała inna ustawa z 24 lipca 1998 r.⁴¹ W myśl jej przepisów centralnym organem właściwym w wyżej wymienionych sprawach pozostał Komendant Główny Policji podległy ministrowi właściwemu

³⁵ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 96, poz. 603).

³⁶ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578).

³⁷ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576).

³⁸ Vide A. Misiuk, *Miejsce Policji w systemie...*, s. 24.

³⁹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).

⁴⁰ Vide M. Róg, *Organizacja terytorialna Policji*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce. T. 2 Policja współczesna*, Olsztyn 2017, s. 167–186.

⁴¹ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668).

do spraw wewnętrznych, natomiast organami administracji rządowej na obszarze województwa w wyżej wymienionych sprawach stali się: wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu; komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności związanych z dochodzeniem i ściganiem sprawców przestępstw i wykroczeń; komendant powiatowy (miejski) Policji; komendant komisariatu Policji. Skorygowane uprawnienia wyżej wymienionych organów spowodowały – jak zauważa A. Misiuk – że wojewoda stał się zwierzchnikiem nie tylko klasycznej administracji rządowej działającej w ramach poszczególnych wydziałów urzędu wojewódzkiego, ale również określonych służb, inspekcji i straży wykonywujących zadania administracji ogólnej w województwie w imieniu wojewody⁴². Wśród tych podmiotów znalazła się również Policja. Stała się więc częścią tzw. administracji zespolonej, zachowując co prawda własne urzędy (komendy Policji), lecz faktycznie będąc podporządkowana wojewodzie, jako organowi odpowiedzialnemu za stan porządku i bezpieczeństwa publicznego w województwie.

Usytuowanie Policji w systemie organów zespolonych spowodowało zmianę sposobu powoływania i odwoływania organów Policji. Początkowo, od 1 stycznia 1999 r. do 14 grudnia 2002 r., komendanci szczebla wojewódzkiego i powiatowego generalnie wyłanianiani byli w postępowaniu konkursowym, gdzie komisję tworzyli reprezentanci administracji rządowej, samorządu oraz Komendanta Głównego Policji bądź komendanta wojewódzkiego⁴³. Ten tryb wyłaniania organów policyjnych zmodyfikowano 13 listopada 2002 r., nowelizując ustawę o Policji oraz ustawy o administracji rządowej w województwie i o samorządzie powiatowym⁴⁴. Zniesiono wówczas postępowanie konkursowe, ograniczając tym samym rolę administracji rządowej i samorządowej w wyłanianiu organów policyjnych. Podstawowe uprawnienia w tym zakresie powiązано z nadrzędnymi organami policyjnymi oraz ministrem właściwym dla spraw wewnętrznych. Stanowisko właściwej terytorialnie administracji rządowej i samorządowej ograniczono do zasięgania opinii o kandydatach, przy czym nieuzyskanie takiego stanowiska w przeciągu 14 dni zwalniało od dalszego oczekiwania.

Znacząca nowelizacja policyjnej konstytucji, jak niekiedy określana jest ustawa o Policji, dokonana na przełomie XX i XXI w., skłoniła kierownictwo KGP do podjęcia starań o nową ustawę. Było to uzasadnione m.in. oczekiwaniami sejmu, który w tym czasie kilkakrotnie zwracał się do rządu o realizację inicjatywy ustawodawczej wprowadzającej radykalne zmiany do prawa

⁴² A. Misiuk, *Miejsce Policji w systemie...*, s. 24–25.

⁴³ Konkurs był ogłaszany, gdy na wakujące stanowisko zgłosiło się co najmniej trzech kandydatów.

⁴⁴ Ustawa z 13 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o administracji rządowej w województwie i ustawy o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2002 r., Nr 200, poz. 1688).

policyjnego. Potrzeba taka znalazła wyraz m.in. w dwóch uchwałach sejmu. W pierwszej z nich, z 30 września 1998 r.⁴⁵, motywowanej stwierdzeniem, że przestępczość stała się zagrożeniem o najwyższej wadze, zaznaczono, że: „Niezbędna jest zasadnicza zmiana obejmująca zarówno nowelizację kodyfikacji karnych jak też reorganizację organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania (...)”. Jednocześnie w uchwale zwrócono się do rządu RP o przygotowanie do końca 1998 r. planu przedsięwzięć organizacyjnych oraz legislacyjnych zmierzających do zwiększenia efektywności działania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości⁴⁶. Ponieważ realizacja tych zaleceń przebiegała w opinii posłów opieszale, sejm 22 lipca 1999 r. przyjął uchwałę wyrażającą dezaprobatę dla sposobu wykonania poprzedniej uchwały oraz zawierającą szereg zaleceń mających poprawić stan bezpieczeństwa i porządku publicznego⁴⁷. Znacząca część z nich dotyczyła Policji. Sejm uznał bowiem za niezbędne lepsze wykorzystanie pracy funkcjonariuszy Policji, adresując to oczekiwanie do Rady Ministrów, która „(...) winna doprowadzić do ograniczenia biurokracji w Policji przez zaproponowanie istotnych zmian w procedurze karnej, regulaminach Policji i wprowadzenie trybu zapiskowego. Sejm wspiera wprowadzanie służby kontraktowej w Policji oraz bardziej motywacyjnego systemu wynagradzania funkcjonariuszy tak, by należycie premiowano dyspozycyjność i efektywność służby”⁴⁸.

Oczekiwania wyrażone przez sejm w wyżej przywołanych uchwałach spowodowały podjęcie próby przygotowania nowej ustawy o Policji. Jej pierwsze założenia opracowano w listopadzie 1999 r., które po niemal rocznym okresie oczekiwania, zyskały akceptację ministra spraw wewnętrznych i administracji⁴⁹. Niezwłocznie potem rozpoczęto dalsze prace, prowadzone przez dziesięcioosobowy zespół, powołany decyzją nr 198 Komendanta Głównego Policji gen. insp. Jana Michny z 8 września 2000 r. Zespół ten opracował cztery kolejne wersje projektu – pierwszą w styczniu 2001 r., ostatnią zaś w maju 2001 r.⁵⁰ Jednak mimo tak zaawansowanych prac, nie doszło do wdrożenia procedury legislacyjnej skutkującej podjęciem odpowiednich prac ustawodawczych w sejmie.

3 czerwca 2002 r., po wyborach parlamentarnych i ukształtowaniu się nowej koalicji rządowej tworzonej przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, Unię Pracy i Polskie Stronnictwo Ludowe, przedłożono ministrowi spraw wewnętrz-

⁴⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 września 1998 r. w sprawie podjęcia działań służących skutecznemu zwalczaniu wzrastającej przestępczości w państwie (M.P. z 1998 r., Nr 34, poz. 482).

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 22 lipca 1999 r. w sprawie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce (M.P. z 1999 r., Nr 26 poz. 390).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Stanowisko to zajmował wówczas Marek Biernacki z Akcji Wyborczej Solidarność.

⁵⁰ A. Pałafij, M. Sławiński, *Projekt nowej ustawy o Policji – po konsultacjach w Policji (omówienie podstawowych regulacji)*, „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji” 2003, nr 2(18).

nych i administracji wniosek o wyrażenie zgody na opracowanie kolejnego projektu nowej ustawy o Policji wraz ze zaktualizowanymi założeniami, który uzyskał jego aprobatę⁵¹. W rezultacie rozpoczął prace dwunastoosobowy zespół legislacyjny powołany przez Komendanta Głównego Policji gen. insp. Antoniego Kowalczyka decyzją nr 109 z 14 maja 2002 r., z wyznaczonym zadaniem opracowania kompleksowych propozycji zmian ustawowych, stwarzających optymalne, prawne uwarunkowania efektywnego funkcjonowania Policji i skoncentrowania działań policyjnych na ochronie bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Materiałami inspirującymi zespół miały być wnioski zebrane we wszystkich jednostkach Policji oraz założenia narodowego programu zapobiegania przestępczości z maja 2002 r. Pierwsza wersja projektu przygotowywanej ustawy o Policji powstała 5 sierpnia 2002 r. i była konsultowana z jednostkami Policji – komendami wojewódzkimi, szkołami oraz komórkami organizacyjnymi Komendy Głównej. W ich wyniku zgłoszono kilkaset uwag i propozycji. W oparciu o nie zespół wypracował trzy kolejne wersje projektu datowane na 24 września 2002 r, 5 listopada 2002 r. i 5 grudnia 2002 r. Regulowane kwestie miały być usystematyzowane w 14 następujących rozdziałach: *Przepisy ogólne; Organizacja Policji; Organy Policji; Uprawnienia Policji; Zasady użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego i broni palnej; Zasady stosowania kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego i nadzoru nad przesyłką; Zasady uzyskiwania i przetwarzania informacji przez Policję; Służba w Policji; Obowiązki i prawa policjanta; Korpusy Policji i stopnie policyjne; Mieszkania służbowe policjantów; Uposażenie i inne świadczenia pieniężne policjantów; Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów; Przepisy końcowe*⁵².

Projekt, mimo mnogości do niego uwag i kilku wersji, nie wprowadzał zasadniczych korekt do prawno-ustrojowej pozycji Policji w państwie. Propozowane zmiany w tym zakresie miały charakter kosmetyczny. Postulowano, by do zadań Policji należała ochrona „bezpieczeństwa powszechnego”, a nie – jak obowiązującej wówczas ustawie – „bezpieczeństwa publicznego”. Miało to pozwolić to na ukierunkowanie szczegółowych zadań Policji na udzielanie pomocy ludziom w każdej niebezpiecznej sytuacji oraz udział w ochronie konstytucyjnych praw obywatelskich. Policja miała też być określana jako „służba publiczna”, a nie „uzbrojona formacja”, co lepiej miało wyrażać służebną rolę Policji wobec społeczeństwa i jej miejsce w systemie organów państwa demokratycznego. Definiowano również zasadę równego traktowania każdego człowieka przy podejmowaniu czynności policyjnych oraz ukierunkowania tych czynności na mediacyjne rozwiązywanie konfliktów. By wyeliminować bierność spowodowaną sporami kompetencyjnymi, ustalono zasadę podejmowania in-

⁵¹ Stanowisko to zajmował wówczas Krzysztof Janik z Sojuszu Lewicy Demokratycznej.

⁵² Vide A. Pałafij, M. Sławiński, op. cit., s. 7–13.

terwencji policyjnych niezależnie od właściwości terytorialnej. Z tej samej przyczyny wprowadzono adresowany do wszystkich organów Policji i każdego policjanta ustawy obowiązek wzajemnego wsparcia.

Z rozwiązań wewnątrzorganizacyjnych zawartych w rozdz. 4 projektu ustawy – Uprawnienia Policji, uwagę zwracała próba modyfikacji klasyfikacji podstawowych czynności policyjnych; w miejsce czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych i administracyjno-porządkowych proponowano wprowadzenie podziału na czynności: prewencyjne, interwencyjne, porządkowe, ratownicze, operacyjne, dochodzeniowe i administracyjne, uszczegóławiając przy tym istotę owych czynności. Wprowadzono też w tym rozdziale ogólny kontratyp, uwalniający od odpowiedzialności karnej policjanta wykonującego każdą czynność policyjną określoną w ustawie (oraz osoby udzielające policjantom pomocy przy tych czynnościach) – w sytuacji niezawinionego i nieprzewidywalnego kryminalizacyjnego skutku tych czynności. Była to realizacja postulatu uwzględnienia „ryzyka operacyjnego” albo „błędu w sztuce”. Ponadto zezwalało policjantowi na posiadanie przedmiotów zabronionych w ilości niezbędnej do realizacji czynności policyjnych⁵³.

Projekt ustawy, co zaznaczono wyżej, nie miał ambicji zasadniczego prze-modelowania Policji. Jego zachowawczość była konsekwencją przyjętych założeń. Zasadniczym celem nowej ustawy miało być bowiem głównie uporządkowanie i usystematyzowanie przepisów dotyczących Policji i policjantów, uwzględniających przy tym:

- doświadczenia stosowania ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ówczesne uwarunkowania walki z nowymi formami przestępczości (zorganizowaną przestępczością o charakterze mafijnym, terrorystyczną przestępczością międzynarodową),
- zmiany systemu funkcjonowania administracji publicznej wprowadzone reformami z 1991 i 1998 r.,
- standardy międzynarodowe (zwłaszcza europejskie), w tym wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Kodeksu Etyki Policyjnej⁵⁴.

Mimo dość szeroko zakrojonych i zaawansowanych prac nad scharakteryzowanym projektem, i ta inicjatywa zakończyła się niepowodzeniem, bowiem wypracowane propozycje nie dotarły do sejmu, nie osiągając tym samym fazy procedowania.

Niepowodzenia w staraniach o nową ustawę o Policji sprawiły, że niezbędne korekty dotyczące głównie jej struktury wewnętrznej, ale także relacji z innymi organami państwa, musiały bazować na inicjatywach własnych.

⁵³ Ibidem, s. 10.

⁵⁴ Ibidem, s. 7–8.

W tym celu Komendant Główny Policji powołał w sierpniu 2012 r. zespół, mający przygotować projekt zmian organizacyjnych, których efektem miało być usprawnienie zarządzania Policją oraz zwiększenie efektywności jej funkcjonowania. Podstawowe rozwiązania zaproponowane przez zespół wprowadzono do organizacji Policji w dwóch etapach. Ich pierwszym elementem była przebudowa struktury organizacyjnej Komendy Głównej Policji dokonana na podstawie zarządzenia nr 8 Komendanta Głównego Policji z 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji⁵⁵. W jej wyniku zredukowano z 18 do 12 liczbę biur ją tworzących, pozostawiając funkcjonujące wcześniej dwa autonomiczne zespoły: Audytu Wewnętrznego i Prasowy. Reorganizacja polegała więc głównie na koncentracji zadań w nowych jednostkach.

Drugi etap reformy dotyczył CBS⁵⁶, które od czasu powołania w 2000 r. było częścią KGP. Powodowało to pewną niespójność organizacyjną, bowiem policyjna centrala wypełniała głównie funkcje koordynacyjno-nadzorcze, CBS zaś było jednostką wykonawczą powołaną dla rozpoznawania zorganizowanych grup przestępczych i innych związanych z tym zadań, posiadającą dodatkowo rozbudowaną strukturę terenową. Zdecydowano, że dla usunięcia owej niespójności należy zmienić statusu CBS z komórki organizacyjnej KGP w jednostkę organizacyjną – Centralne Biuro Śledcze Policji (dalej: CBŚP), działającą w strukturze Policji, podległą Komendantowi Głównemu Policji, kierowaną przez komendanta CBŚP jako organ Policji, posiadającą scentralizowaną strukturę organizacyjną o charakterze wykonawczym jako jednostki wyspecjalizowanej w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości. Taka przebudowa CBS wymagała zmian ustawowych, które zostały przyjęte przez Sejm RP 26 czerwca 2014 r. w formie nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw⁵⁷. Jej przepisami wyodrębniono także służbę śledczą jako kolejną ze służb Policji (obok wyodrębnionych wcześniej: kryminalnej, prewencji, wspomagającej, sądowej). Znowelizowana ustawa

⁵⁵ Zarządzenie nr 8 Komendanta Głównego Policji z 15 marca 2013 r. w sprawie regulaminu Komendy Głównej Policji (Dz. Urz. KGP z 2013 r., poz. 25).

⁵⁶ CBS zostało utworzone 15 kwietnia 2000 r. przez Komendanta Głównego Policji. Powstało z połączenia działającego od 1994 r. Biura do Walki z Przestępczością Zorganizowaną KGP i powołanego w 1997 r. Biura do Spraw Narkotyków KGP. Ich z kolei poprzednikami były utworzone na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku wydziały K 17, przemianowane później na wydziały do spraw przestępczości gospodarczej, oraz w wydziały do walki z przestępczością narkotykową. Od początku swojego istnienia CBS funkcjonowało jako komórka organizacyjna w strukturze Komendy Głównej Policji. Stale i dynamicznie przekształcająca się przestępczość zorganizowana wymagała jednak utworzenia bardziej elastycznych rozwiązań organizacyjnych w Policji, które pozwoliłyby na skuteczniejszą walkę z tym zjawiskiem. Celem zmiany, którą wprowadzono 9 października 2014 r., było wyodrębnienie Centralnego Biura Śledczego Policji oraz zwiększenie skuteczności zwalczania przestępczości zorganizowanej; vide K. Hermanowski, *Wyłączenie Centralnego Biura Śledczego ze struktury Komendy Głównej Policji jako forma dekoncentracji Policji*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *95 lat służb policyjnych w Polsce*, Rzeszów 2015, s. 141–154.

⁵⁷ Ustawa z 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1199).

o Policji weszła w życie 9 października 2014 r. Z tym dniem CBS zostało wyłączone ze struktury KGP, a przypisane mu zadania zaczęło realizować jako Centralne Biuro Śledcze Policji, z rozbudowaną strukturą terenową w formie 17 zarządów.

W wyniku wyborów parlamentarnych z października 2015 r. władzę w Polsce przejęła zwycięska koalicja – Zjednoczona Prawica. Jednym z tego następstw była przebudowa kadrowa aparatu administracyjnego państwa, w tym Policji. Zmiany te dotyczyły w pierwszym rządzie obsady stanowisk kierowniczych zarówno na szczeblu centralnym jak i terenowym, ale nieco później nie umknęli im również niżej zaszerzegowani. Podstawowym ich następstwem było odesłanie na emeryturę policjantów, którzy służbę rozpoczęli w MO bądź w formacjach jej równoległych⁵⁸. Ci ostatni nie tylko utracili możliwość kontynuowania służby, lecz dodatkowo zostali pozbawieni części przyznanych świadczeń emerytalno-rentowych⁵⁹.

Niepomiernie wzrosła wówczas rola kontroli wewnętrznej. Sankcjonowała to ustawa z 9 listopada 2017 r.⁶⁰, która – oprócz nadania ministrowi spraw wewnętrznych dodatkowych kompetencji nadzorczych – powołała podległego mu inspektora nadzoru wewnętrznego, wykonującego swoje zadania przy pomocy Biura Nadzoru Wewnętrznego. Jednocześnie ustawa wyodrębniła nowy rodzaj służby w Policji – spraw wewnętrznych. Przypisane jej zadania spoczęły

⁵⁸ W 2015 r. w Policji pracowało około 4000 funkcjonariuszy wywodzących się z milicji bądź formacji jej równoległych. Część z nich piastowała kierownicze stanowiska – począwszy od Komendanta Głównego, poprzez 9 komendantów wojewódzkich, do 24 zastępców komendantów wojewódzkich. Według innych danych w korpusie inspektorów służyło wówczas 1118 takich funkcjonariuszy, w korpusie komisarzy było ich 340, aspirantów 2318, a sierżantów 140. Funkcjonariusze ci kierowali m.in. 122 komendami miejskimi lub powiatowymi, a 324 z nich zajmowało stanowisko naczelnika wydziału. Ówczesny minister spraw wewnętrznych Mariusz Błaszczak, komentując te dane, stwierdził: „Już czas, aby na czele policji stanęli ludzie, którzy nie byli w MO”. Podobne stanowisko zajmował wiceminister spraw wewnętrznych Jarosław Zieliński stwierdzając m.in.: „Nam się wydawało w 2007 roku, że ten problem, jeśli chodzi o funkcje kierownicze, został załatwiony. Ale najwyraźniej wrócił. Są takie garnizony policji, gdzie znaczną liczbę funkcji kierowniczych sprawują funkcjonariusze, którzy swój rodowód wiodą może nie z SB, ale od MO”: <http://www.pch24.pl/prawie-4000-bylych-milicjantow-w-policji--pis-pozbawi-ich-stanowisk-kierowniczych-,39791,i.html#ixzz6ChcDIBGR> (data dostępu: 1.02.2020).

⁵⁹ Ustawa z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 2270). Ustawa ta nazwana też ustawą dezubekizacyjną stanowiła, że emerytury i renty byłych funkcjonariuszy szeroko rozumianego aparatu bezpieczeństwa PRL nie będą mogły być wyższe niż średnie świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – niezależnie od czasu pracy w tym aparacie.

⁶⁰ Ustawa z 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o niektórych uprawnieniach pracowników urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz funkcjonariuszy i pracowników urzędów nadzorowanych przez tego ministra oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 106).

na wyodrębnionym Biurze Spraw Wewnętrznych Policji⁶¹, o usytuowaniu w Policji wzorowanym na CBSP. Jego podstawowe powinności obejmują rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji⁶².

W 2019 r. została wyodrębniona kolejna służba w Policji – kontrterrorystyczna⁶³, w której skład wchodzi Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji „BOA”⁶⁴ oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji. Służba odpowiedzialna jest za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania. BOA podlega bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji. Samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji podlegają natomiast właściwym miejscowo komendantom wojewódzkim (lub Komendantowi Stołecznemu Policji) i umiejscowione są przy komendach wojewódzkich. Na co dzień są wykorzystywane do wsparcia działań komend wojewódzkich Policji.

Znacząca korekta dokonana w okresie dysponowania przez Zjednoczoną Prawicę większością parlamentarną dotyczyła także zasad zrzeszania się funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Więziennej w związkach zawodowych. Od 1990 r. obowiązywał w tym zakresie monizm związkowy. Zgodnie jednak z nowelizacją ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej, dokonaną w 2019 r. w formacjach tych wprowadzono zasadę pluralizmu związkowego⁶⁵. Wnioskodawcy uzasadnili to gwarantowaną na mocy art. 59 ust. 1 Konstytucji RP wolnością zrzeszania się w związkach zawodowych.

⁶¹ Zadania związane z przeciwdziałaniem i zwalczaniem nadużyć o charakterze przestępczym wewnątrz Policji, realizował początkowo Zarząd Spraw Wewnętrznych KGP – komórka organizacyjna służby kryminalnej o zasięgu ogólnokrajowym, utworzona 1 maja 1998 r. 1 lipca 2000 r. Zarząd Spraw Wewnętrznych KGP przekształcono w Biuro Spraw Wewnętrznych KGP.

⁶² Vide E. Ura, *Organy i struktura organizacyjna policji – ujęcie historyczne*, [w:] P. Majer, E. Zgajewska-Rytelewska (red.), *100 lat resortu spraw wewnętrznych w Polsce (1918–2018)*, Olsztyn 2018, s. 116–117.

⁶³ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 15).

⁶⁴ Jednostka o tej nazwie – Biuro Operacji Antyterrorystycznych (BOA) – formalnie została powołana w lipcu 2003 r., w wyniku połączenia Zarządu Bojowego Centralnego Biura Śledczego KGP oraz Zarządu Wsparcia Bojowego Centralnego Biura Śledczego KGP. W kwietniu 2004 r. jednostka ta została przekształcona w Zarząd Operacji Antyterrorystycznych Głównego Sztabu KGP. Odtworzenie Biura Operacji Antyterrorystycznych KGP, jako centralnej jednostki antyterrorystycznej Policji, nastąpiło w maju 2008 r.

⁶⁵ Ustawa z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o Straży Granicznej oraz ustawy o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1608).

Zakończenie

Policyjna konstytucja, jaką jest dla Policji ustawa z 6 kwietnia 1990 r., od czasu uchwalenia była już wielokrotnie nowelizowana, co było asumptem do przedstawienia powyższych uwag. Zmiany dotyczyły m.in. zakresu zadań Policji, jej uprawnień i relacji z innymi organami państwa, a także statusu prawnego funkcjonariusza. Niektóre z tych ingerencji wynikały z doraźnych potrzeb, nie zawsze właściwie odczytanych, a stąd wadliwie wypełnionych w materii ustawowej; rodziło to potrzebę kolejnych zmian⁶⁶. Inne wymuszane były koniecznością dostosowania formacji do podejmowanych zmian w otoczeniu zewnętrznym, w tym szczególnie reformy ustrojowej z 1998 r. W ich wyniku Policja stała się częścią tzw. administracji zespolonej, działającej w systemie podwójnego podporządkowania: w układzie pionowym – organom hierarchicznie wyższego stopnia, w układzie poziomym – wojewodzie i jednostkom samorządu terytorialnego. Układ ten, co zauważa Stanisław Pieprzny, rodzi w praktyce nieporozumienia, w zakresie wzajemnych kompetencji i możliwości oddziaływania, co rzutuje na skuteczność działań Policji⁶⁷. Podobne stanowisko prezentuje Jarosław Dobkowski, który ocenia że relacje między Policją a samorządem terytorialnym „(...) są pod względem normatywnym niezwykle skomplikowane i wielowątkowe, a przez to w praktyce i doktrynie prawniczej krytykowane, a co najmniej uznawane za kontrowersyjne”⁶⁸. Te wady ustawodawstwa policyjnego, w powiązaniu z postępującym brakiem spójności podstawowego dla Policji aktu normatywnego, przemawiają za koniecznością podjęcia prac nad nową ustawą o Policji. Cel tych prac mógłby być określony zachowawczo, podobnie jak w 2002 r., tj. uporządkowanie i usystematyzowanie przepisów dotyczących Policji i policjantów, przy jednoczesnej próbie wyeliminowania wad policyjnego ustawodawstwa – sygnalizowanych m.in. w literaturze przedmiotu, w tym przywoływanej w tym tekście. Wariant konkurencyjny, stawiający większe wymagania koncepcyjne, inspirowane potrzebą nadania formacji nowego impulsu odpowiadającego realiom zmieniającego się otoczenia, w jakim funkcjonuje Policja (kulturowym, społecznym, technologicznym etc.), wymagałby przemodelowania Policji zarówno w jej relacjach z innymi organami państwa, jak i w strukturze wewnętrznej. Pewną inspiracją dla takich poszukiwań mogłyby być np. rozwiązania wypracowane przez struktury uznające autorytet Rządu na Uchodźstwie dla powojennego aparatu policyjnego, w formie Korpusu Bezpieczeństwa i Straży Samorządowych. Ówczesne realia polityczne nie pozwoliły na wdrożenie w życie tego projektu,

⁶⁶ S. Pieprzny, *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t.1, Poznań 2007, s. 95–118.

⁶⁷ Idem, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 186.

⁶⁸ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Olsztyn 2015, s. 7.

choć był nieszablonowy i nowatorski, a przez to interesujący⁶⁹. Z głosów współczesnych sugestie dotyczące potrzeby przemodelowania Policji zgłaszał kilkakrotnie A. Misiuk, uzasadniając to przekonanie wskazaniem kierunków ewentualnych rozwiązań⁷⁰. Za podobnie inspirujące należy uznać spostrzeżenia zgłaszane przez J. Dobkowskiego⁷¹, A. Letkiewicza⁷² oraz A. Przemyskiego i M. Roga⁷³. Wykaz ten nie wyczerpuje naturalnie listy autorów prac podejmujących kwestie przyszłości Policji w Polsce. Koncepcyjna podbudowa dla prac modernizujących polską Policję jest więc szeroka. Niezbędnym impulsem dla ich podjęcia jest jednak decyzja polityczna, określająca kierunki i głębokość ewentualnych zmian. Niezależnie od wyboru wariantu, potrzeba przygotowania nowej ustawy o Policji wydaje się być bezsporną.

Wykaz literatury

- Czego nie powiedział gen. Kiszczak. Z Janem Widackim rozmawia Wojciech Wróblewski*, Warszawa 1992.
- Dobkowski J., *Policja i samorząd terytorialny w Polsce. Charakterystyka prawna relacji wzajemnych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.
- Dobkowski J., *Policje czy Policja*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40.
- Hermanowski K., *Wyłączenie Centralnego Biura Śledczego ze struktury Komendy Głównej Policji jako forma dekoncentracji Policji*, [w:] E. Ura, S. Pieprzny (red.), *95 lat służb policyjnych w Polsce*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2015.
- Kopczyński B., *Misja poselska – kulisy*, nakład własny, Warszawa 1991.
- Kolaszyński M., *Nadzór nad cywilnymi służbami specjalnymi*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały” 2013, nr 2(13).
- Letkiewicz A., *Percepcja potrzeb wprowadzania zmian w Policji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2001, nr 916, t. 2.
- Letkiewicz A., *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji*, Rzeszów 2008.
- Majer P., *Między koniecznością a możliwościami – przekształcenia w resorcie spraw wewnętrznych w okresie transformacji ustrojowej w Polsce; aspekty organizacyjno-prawne*, „Zeszyty Prawnicze” 2011, z. 11.3.
- Majer P., *Policja Polskiego Państwa Podziemnego – uwagi uzupełniające*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.

⁶⁹ Vide P. Majer, *Policja Polskiego Państwa Podziemnego – uwagi uzupełniające*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce*, Olsztyn 2017.

⁷⁰ Vide A. Misiuk, *Nowa filozofia działania Policji. Czas na zmiany*, [w:] A. Misiuk, J. Gierszewski (red.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, Chojnice 2010.

⁷¹ J. Dobkowski, *Policja i samorząd terytorialny...*; idem, *Policje czy Policja*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40, s. 25–32.

⁷² A. Letkiewicz, *Kierunki i metody doskonalenia organizacji pracy Policji*, Rzeszów 2008; idem, *Percepcja potrzeb wprowadzania zmian w Policji*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2001, nr 916, t. 2, s. 9–16.

⁷³ A. Przemyski, M. Róg, *Przyszłość ustawy o Policji. Rozważania o możliwych kierunkach zmian w prawie policyjnym*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Poznań 2007, s. 125–136.

- Majer P., *Trzy projekty – próby wprowadzenia Milicji Obywatelskiej na grunt prawa stanowionego w okresie wrzesień 1944 – kwiecień 1945*, [w:] R. Łaszewski, B. Sprengel (red.), *Od Straży Obywatelskich do Policji. Służby porządkowe na ziemiach polskich w XX wieku*, Włocławek 2007.
- Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności)*. *Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.
- Misiuk A., *Miejsce Policji w systemie ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, „Przegląd Policyjny” 2011, nr 2 (102).
- Misiuk A., *Nowa filozofia działania Policji. Czas na zmiany*, [w:] A. Misiuk, J. Gierszewski (red.), *Z problemów bezpieczeństwa. Policja a zagrożenia globalne*, Wyd. Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”, Chojnice 2010.
- Nyzio A., *Zespół do spraw prawa policyjnego Społecznej Rady Legislacyjnej – powstanie, prace i rola w reformie aparatu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski w latach 1989–1990*, [w:] S. Grodziski, K. Barczyk (red.), *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994)*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2018.
- Pałafij A., Sławiński M., *Projekt nowej ustawy o Policji – po konsultacjach w Policji (omówienie podstawowych regulacji)*, „Biuletyn Prawny Komendy Głównej Policji” 2003, nr 2 (18).
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2003.
- Pieprzny S., *Zmiany prawno-organizacyjne w Policji w latach 1990–2007*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2007, t. 1.
- Przemyski A., Róg M., *Przyszłość ustawy o Policji. Rozważania o możliwych kierunkach zmian w prawie policyjnym*, [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Poznań 2007.
- Róg M., *Organizacja terytorialna Policji*, [w:] P. Majer, M. Seroka (red.), *225 lat policji w Polsce. T. 2, Policja współczesna*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
- Sprengel B., *Praca operacyjna Policji*, Wyd. Nauk. UMK, Toruń 2018.
- Szczańska Z., *Ustawa rządowa z 1791 r.*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t.1, Warszawa 1990.
- Ura E., *Organy i struktura organizacyjna policji – ujęcie historyczne*, [w:] P. Majer, E. Zgajewska-Rytelewska (red.), *100 lat resortu spraw wewnętrznych w Polsce (1918–2018)*, WPiA UWM, Olsztyn 2018.
- Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959

Summary

Concerning the need to introduce a new law on the Police: comments on the margin of several projects

Key words: Poland, law, amendment law, security, order.

The legal basis for the Police's functioning is invariably the Act of April 6, 1990. Thus, it is over 30 years passed. During such a period, this formation had to take actions, *inter alia* tending towards its adjustments to far-reaching

changes resulting from political reforms, as well as Poland's accession to the European Union. In consequence, this allowed joining not only the Europol but also to undertake some further activities, aimed at correcting the structure in response to the new threats and needs. Both these changes and also many others which were not so significant, but necessary had to have their legal basis by subsequent amendments. However, the legislator despite the initiatives proposed did not undertake the efforts to prepare a new law on the Police. The article deals with such changes and initiatives. In conclusion, the author maintains that undertaking the works on the new law on the Police are advisable.