
Prawo policyjne

pod redakcją

**Małgorzaty Czuryk
Mirosława Karpiuka
Jarosława Kostrubca
Krzysztofa Orzeszyny**

Difin

Prawo policyjne

Prawo policyjne

pod redakcją

**Małgorzaty Czuryk
Mirosława Karpiuka
Jarosława Kostrubca
Krzysztofa Orzeszyny**

Difin

Copyright © by Difin SA
Warszawa 2014

Recenzenci:
prof. zw. dr hab. Arkadiusz Letkiewicz
prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Popik

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Redaktor prowadzący:
Edward Mitek

Korekta:
Aneta Dąbrowska-Korzus

ISBN 978-83-7930-503-2

Difin SA
Warszawa 2014
00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1
tel. +48 22 851 45 61, +48 22 851 45 62
fax.+48 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:
www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: Zdzisław Ptak, e-mail: rheatal@gmail.com, tel. +48 609 034 343

Druk: Fabryka Druku Sp. z o.o.
ul. Zgrupowania AK Kampinos 6, 01-943 Warszawa
www.fabrykadruku.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
<i>Jarosław Kostrubiec</i>	
Organizacja i funkcjonowanie Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej	13
Rozdział 2	
<i>Przemysław Dąbrowski</i>	
Policja Państwowa XVI Okręgu Wileńskiego w latach 1922–1926. Geneza, struktura i zadania	23
Rozdział 3	
<i>Mirosław Karpiuk</i>	
Struktura organizacyjna policji	32
Rozdział 4	
<i>Konrad Walczuk</i>	
Działalność policji a konstytucyjna zasada legalizmu (praworządności)	41
1. Wstęp	41
2. Pojęcie „legalizm” („praworządność”)	42
3. Prawo karne procesowe	42
4. Prawo konstytucyjne	42
5. Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego	46
6. Konstytucyjna hierarchia źródeł prawa powszechnie obowiązującego	49
Rozdział 5	
<i>Małgorzata Czuryk</i>	
Zakres działania policji oraz obszary jej współdziałania z innymi podmiotami	54
Rozdział 6	
<i>Małgorzata Polinceusz</i>	
Prawne formy działania policji	69
1. Pojęcie „prawne formy działania administracji” oraz ich klasyfikacja	69
2. Prawne formy działania policji	71

3. Ogólne i szczególne władcze formy działania policji	72
4. Czynności operacyjno-rozpoznawcze policji	77
5. Czynności administracyjno-porządkowe policji	78
6. Działalność społeczno-organizatorska policji	79
7. Inne formy działania policji	79

Rozdział 7

Mariusz Kuliński

Przypadki zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub mienia albo bezpieczeństwa porządku publicznego. Metody i formy przygotowania realizacji działań policji	83
1. Wstęp	83
2. Podstawa prawna i definicje	84
3. Formy organizacyjne i sposób realizacji działań	87
4. Zadania i organizacja sztabu dowódcy operacji	92
5. Elementy koncepcji i planu działania dowódcy operacji	94
6. Zakończenie	95

Rozdział 8

Mariusz Nepelski

Zbiorowe zakłócenie bezpieczeństwa i porządku publicznego.	
Postępowanie policji podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych	96
1. Zabezpieczenie zgromadzenia publicznego	99
2. Zadania policji podczas zabezpieczenia zgromadzenia publicznego	100
3. Zadania policji podczas zbiegowiska (tak zwanego nielegalnego zgromadzenia)	101
4. Zadania policji podczas nielegalnego blokowania dróg	102
5. Zadania policji podczas odblokowania obiektów	103
6. Zadania policji podczas zabezpieczenia imprezy masowej	104
7. Organizacja dowodzenia działaniami policji	106

Rozdział 9

Aleksander Babiński

Udział organów policji w reglamentacji broni i amunicji	109
1. Źródła zadań policji w zakresie reglamentacji broni i amunicji	109
2. Udział organów policji w reglamentacji broni i amunicji wynikający z ustawy o broni i amunicji	115
3. Wydawanie indywidualnych pozwoleń na broń	117
4. Wydawanie świadectw broni i dopuszczanie do posiadania broni	128
5. Rejestracja broni	132
6. Wydawanie pozwoleń na broń cudzoziemcom	134
7. Udział organów policji w weryfikacji uprawnień do posiadania broni i amunicji	138
8. Cofnięcie pozwolenia na broń	142

9. Cofnięcie dopuszczenia do posiadania broni	153
10. Unieważnienie karty rejestracji broni	154
11. Wnioski	156
Rozdział 10	
<i>Janusz Falecki</i>	
Policja w sferze zarządzania kryzysowego	158
Rozdział 11	
<i>Robert Socha</i>	
Policja w stanach nadzwyczajnych	171
1. Działanie policji w stanie klęski żywiołowej	171
2. Policja w stanie wyjątkowym	176
3. Zadania policji w stanie wojennym	180
Rozdział 12	
<i>Bernard Wiśniewski, Robert Socha</i>	
Przygotowania obronne policji	184
Rozdział 13	
<i>Tomasz Szankin</i>	
Służba w policji	195
1. Nabór do służby w policji	195
2. Przebieg służby w policji	200
3. System szkolenia i doskonalenia zawodowego w policji	202
4. System opiniowania służbowego w policji	206
5. Rozwiązanie stosunku służbowego	208
Rozdział 14	
<i>Radosław Kostrubiec</i>	
Obowiązki i uprawnienia funkcjonariusza policji podczas dokonywania czynności zatrzymania osoby	211
1. Wstęp	211
2. Zatrzymania procesowe	212
3. Zatrzymania pozaprocessowe	214
4. Obowiązki funkcjonariusza i uprawnienia zatrzymanego związane z dokonaniem czynności zatrzymania	216
5. Zakończenie	218
Bibliografia	219
Wykaz ważniejszych aktów prawnych	224

WYKAZ SKRÓTÓW

- kc – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
- kk – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553, ze zm.)
- kpa – Ustawa z dnia 12 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)
- kpk – Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555, ze zm.)
- ueldo – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993, ze zm.)
- uoc – Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. Nr 128, poz. 1175, ze zm.)
- uodg – Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324, ze zm.)
- up – Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, ze zm.)
- zsz – Zarządzenie nr 1041 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji, stanowiące załącznik do Obwieszczenia Komendanta Głównego Policji z dnia 25 czerwca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zarządzenia Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (t.j. Dz.Urz. KGP z 2013 r., poz. 50 ze zm.)

WSTĘP

Jednym z podstawowych zadań w demokratycznym państwie prawnym, jakie ma realizować administracja publiczna, jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wykonanie tego zadania zostało powierzone szeregu podmiotom publicznym, w tym wyspecjalizowanym w powyższym zakresie, co nie wyklucza realizacji tego zadania także przez podmioty prywatne, które w tym zakresie wspierają administrację publiczną.

Kompetencje w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały przyznane organom administracji różnego szczebla i różnego statusu. Instrumentarium władczym w tym zakresie posługują się zarówno organy samorządu terytorialnego, jak i administracji rządowej, terenowej – zespolonej i niezespolonej, centralnej czy naczelnej. Jednak niezmiernie ważną misję w tym zakresie powierzono specjalistycznej formacji, o wyspecjalizowanej kadrze, jaką jest policja.

Policję utworzono jako umundurowaną oraz uzbrojoną formację, która ma służyć społeczeństwu i być przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. W związku z przypisaniem tej formacji tak ważnego zadania przyznano jej również władcze kompetencje w tym zakresie, za pośrednictwem których może ona ingerować (w przypadkach ustawowo wskazanych) w wolności i prawa człowieka i obywatela. Należy jednak podkreślić, że obowiązuje w tym przypadku zasada proporcjonalności, w świetle której ingerencja nie może być nadmierna, co nie zmienia faktu, że policja dysponuje niezwykle dolegliwymi dla obywateli instrumentami wymuszającymi określone zachowanie, co z kolei wynika z posiadania środków wykonywania władztwa publicznego i aparatu przymusu.

Ze względu na specyfikę zadań i kompetencji oraz ich wagę i w sposób odpowiadający potrzebom w tym zakresie ukształtowano strukturę tej formacji. Jest ona zorganizowana w oparciu o obowiązujący podział terytorialny państwa, jak i działa na szczeblu centralnym. Jej podstawową cechą jest hierarchiczne podporządkowanie, zatem nie będzie miała zastosowania w tym przypadku zasada decentralizacji, dekoncentracji kompetencji.

Budowa struktur policji uwzględnia zarówno aspekt horyzontalny, jak i wertykalny działań i przyporządkowania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. W aspekcie wertykalnym występują struktury terenowe, struktura centralna i naczelna. W aspekcie horyzontalnym mamy zespolenie na szczeblu województwa, gdzie występuje zwierzchnictwo wojewody, oraz zespolenie na szczeblu powiatu, gdzie cecha zwierzchnictwa przypisana jest staroście.

W przedmiotowej monografii omawiane są wybrane aspekty prawne funkcjonowania policji w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego. Z jednej strony stanowi ona pewną całość, z drugiej zaś – poszczególne rozdziały mogą być traktowane jako odrębne części, których treść wyraża poglądy autorów. Uczestnikami biorącymi udział w powyższym przedsięwzięciu są pracownicy naukowci, naukowo-dydaktyczni, jak również praktycy zajmujący się przedmiotową problematyką. Są to m.in. przedstawiciele takich ośrodków akademickich, jak: Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Politechnika Rzeszowska, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach.

Małgorzata Czuryk
Miroslaw Karpiuk
Jarosław Kostrubiec
Krzysztof Orzeszyna

Rozdział 1

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE POLICJI PAŃSTWOWEJ W II RZECZYPOSPOLITEJ

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jedną z najstarszych i najważniejszych funkcji państwa, która w poważnym stopniu decyduje o bycie każdego porządku politycznego¹. Wiąże się nie tylko z koniecznością zapewnienia normalnego funkcjonowania państwa i jego instytucji, lecz także zagwarantowania odpowiedniego poziomu „stanu spokoju społeczeństwa”². Dlatego normatywne umocowanie organizacji i funkcjonowania służb bezpieczeństwa publicznego w okresie II Rzeczypospolitej było jednym z najważniejszych zadań, które należało do władz nowego państwa.

W literaturze przedmiotu istnieje szereg publikacji traktujących o policji Państwowej okresu międzywojnia. Są to jednak z reguły opracowania z zakresu nauk o bezpieczeństwie, monografie o charakterze czysto historycznym, politologicznym czy nawet socjologicznym³. Nie ma natomiast wielu prac, które stanowiłyby analizę pozycji ustrojowej Policji Państwowej II RP z perspektywy czysto prawniczej⁴. Dlatego niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie organizacji i funkcjonowania policji okresu międzywojnia w ujęciu formalno-dogmatycznym, w oparciu o akty normatywne, które stanowiły fundament dla określenia jej miejsca w systemie administracji publicznej II RP.

* Dr, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

¹ Por. L. Dubel, J. Kostrubiec, G. Ławnikowicz, Z. Markwart, *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 62–64.

² *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), Warszawa 2013, s. 9.

³ Por. np. A. Misiuk, *Policja Państwowa (1919–1939). Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996; R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Lublin 2010; B. Sprengel, *Policja Państwowa a organy władzy publicznej w polityce ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce w latach 1918–1939*, Toruń 2011.

⁴ Por. np. M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, Kraków 1997; P.K. Marszałek, *Prawo Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej 1915–1945. Wybór źródeł*, Toruń 2009.

Pierwszymi aktami prawnymi, które regulowały funkcjonowanie służb mundurowych na początku odbudowy państwa polskiego, był dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 roku Przepisy o organizacji Milicji Ludowej⁵, uzupełniony następnie aktem z dnia 7 lutego 1919 roku⁶, oraz dekret z dnia 9 stycznia 1919 roku o organizacji policji komunalnej⁷. Wydanie przepisów regulujących organizację Milicji Ludowej było w istocie prawnym usankcjonowaniem, a tym samym upaństwowieniem istniejącej już formacji bezpieczeństwa publicznego, która była ściśle związana z Polską Partią Socjalistyczną⁸. Do jej zadań należała ochrona i zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa ludności miast i wsi, walka ze wszelkimi przejawami bezładu społecznego oraz „przeprowadzanie zarządzeń Władz Państwowych”⁹. Była to formacja zorganizowana na wzór wojskowy, jednolicie umundurowana, uzbrojona, „w zasadzie skoszarowana”, która pozostawała na żołdzie i bezpośrednio podlegała Ministrowi Spraw Wewnętrznych¹⁰. W ramach urzędu utworzono wydział Milicji Ludowej. Funkcja kierowania została powierzona Komendzie Głównej, której podlegali komendanci okręgowi¹¹. Akt z 1918 roku rozwiązywał jednocześnie wszystkie inne formacje zbrojne działające na terenie państwa, z wyjątkiem milicji jednostek samorządu miejskiego i powiatowego¹².

Kolejny dekret z dnia 9 stycznia 1919 roku przekształcał wszystkie organizacje bezpieczeństwa publicznego – z wyjątkiem Milicji Ludowej – w policje komunalne¹³. Powołana formacja stanowiła organ jednostki samorządu, którego celem było zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego oraz nadzór nad wykonaniem przepisów w zakresie działalności policji miejscowej. W świetle przepisów analizowanego dekretu policja

⁵ Dz.U. Nr 19, poz. 53.

⁶ Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej (Dz.U. Nr 14, poz. 153).

⁷ Dz.U. Nr 5, poz. 98.

⁸ Por. R. Litwiński, op. cit., s. 21–23.

⁹ Art. 1 dekretu z dnia 5 grudnia 1918 r. Przepisy o organizacji Milicji Ludowej (Dz.U. Nr 19, poz. 53).

¹⁰ Ibidem, art. 4.

¹¹ Ibidem, art. 3 i 4.

¹² Ibidem, art. 7.

¹³ Art. 15 dekretu z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej (Dz.U. Nr 5, poz. 98). Na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 14 marca 1919 r. w sprawie przekształcenia obecnie istniejących Milicji Miejskich i Policji na Policje Komunalne (M.P. Nr 62, brak poz.) przemianowano na Policje Komunalne Milicje Miejskie następujących miast: Będzin, Częstochowa, Dąbrowa, Kalisz, Kielce, Łódź, Lublin, Łomża, Noworadomsk, Pabianice, Płock, Piotrków, Radom, Siedlce, Sosnowiec, Suwałki, Tomaszów Mazowiecki, Włocławek, Zamość, Zawiercie. Osobnym aktem przekształcono Milicję Miejską miasta stołecznego: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lutego 1919 r. w sprawie przekształcenia Milicji Miejskiej miasta stołecznego Warszawy na Policję Komunalną (M.P. Nr 35, brak poz.).

komunalna stawała się organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych¹⁴. Szefów policji wszystkich stopni, którzy byli urzędnikami państwowymi, mianował Minister Spraw Wewnętrznych¹⁵. Policja komunalna była służbą mundurową, zorganizowaną na wzór wojskowy, której funkcjonariusze musieli spełniać określone warunki, a za przewinienia służbowe podlegali surowej odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁶.

Wydaje się, że dualizm formacji bezpieczeństwa publicznego w początkach II Rzeczypospolitej był z jednej strony rezultatem pewnego kompromisu politycznego w trudnym czasie tworzenia struktur nowego państwa, z drugiej natomiast – wynikiem braku spójnej koncepcji organizacji administracji terenowej i konfrontacji poglądów w tym zakresie różnych sił politycznych¹⁷. Stworzenie odpowiednich służb mundurowych było jednak warunkiem koniecznym w budowie systemu administracji II Rzeczypospolitej. Koegzystencja Milicji Ludowej i Policji Komunalnej powodowała problemy natury formalnoprawnej w kontekście sporów kompetencyjnych, jak i praktycznej realizacji zadań przez obie formacje. Mimo wyartykułowanej w art. 2 dekretu z 1918 roku zasady współdziałania poszczególne służby bezpieczeństwa ze sobą rywalizowały czy nawet walczyły¹⁸. Warto nadmienić, że oprócz wymienionych wyżej struktur działały: Straż Rzeczna i Straż Kolejowa, wcześniej ponadto (Lubelska, Polska) Żandarmeria Krajowa (Polowa), stąd unifikacja służb bezpieczeństwa publicznego stała się koniecznością¹⁹.

Aktem, który stanowił podstawę normatywną zespolenia formacji bezpieczeństwa publicznego w II RP, była ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o Policji Państwowej²⁰. Jak podkreślano w literaturze okresu międzywojennego, ustawodawca starał się implementować do treści ustawy trzy zasady:

- 1) jednolitości regulacji prawnych niezależnie od rodzaju formacji policyjnej,
- 2) apolityczności,
- 3) wyłączości²¹.

¹⁴ Art. 1 dekretu z dnia 9 stycznia 1919 r. o organizacji policji komunalnej (Dz.U. Nr 5, poz. 98).

¹⁵ Ibidem, art. 3.

¹⁶ Zgodnie z art. 10 dekretu kandydat na funkcjonariusza policji komunalnej powinien spełniać następujące warunki: 1) wiek nie niżej 21 lat, 2) należyte uzdolnienie, 3) nieskazitelność obywatelska, 4) zdrowie fizyczne, 5) poprawna znajomość języka polskiego w piśmie i słowie.

¹⁷ Por. S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 13.

¹⁸ Por. R. Litwiński, op. cit., s. 24–25.

¹⁹ Por. J. Misiewicz, *Organizacje bezpieczeństwa w niepodległej Polsce, poprzedzające Policję Państwową (Pierwsze dni listopada 1918 r. – koniec lipca 1919 r.)*, [w:] *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej (1915–1925)*, E. Grabowiecki (red.), Warszawa s.a., s. IV.

²⁰ Dz.U. Nr 61, poz. 363 ze zm. (dalej: ustawa o Policji z 1919 r.)

²¹ I. Koral, *Polska Policja Państwowa*, [w:] *Dziesięciolecie służby bezpieczeństwa w Polsce Odrodzonej (1915–1925)*, E. Grabowiecki (red.), Warszawa s.a., s. VIII.

W świetle przepisów analizowanego aktu policja stanowiła „państwową organizację służby bezpieczeństwa”²², będąc organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych. Do jej głównych zadań należała ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

Policja była formacją zorganizowaną na wzór wojskowy, która tradycyjnie została podporządkowana Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Jej struktura organizacyjna miała być dostosowana do zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W związku z powyższym wyodrębniono:

- 1) komendy okręgowe policji o właściwości miejscowej kilku lub kilkunastu komend powiatowych (z komendantem okręgowym na czele);
- 2) komendy powiatowe na obszarze powiatu (z komendantem powiatowym);
- 3) komisariaty, których właściwość obejmowała większe miasta w powiatach lub dzielnice w dużych miastach (komisarz policyjny);
- 4) posterunki stałe w gminach²³.

W przypadku miast, które stanowiły samodzielne jednostki administracyjne, policja była zorganizowana na zasadach komendy powiatowej lub okręgowej. Ponadto przy komendach okręgowych powołano urzędy śledcze, które realizowały uprawnienia policji o charakterze dochodzeniowo-śledczym²⁴.

Na czele policji stał Główny Komendant Policji, który był mianowany przez Naczelnika Państwa na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych²⁵. Do jego zadań ustawowych należały czynności o charakterze wykonawczym w zakresie: organizacji, administracji, zaopatrzenia, uzbrojenia, a także uzupełnień i wyszkolenia policji w państwie²⁶. Komendant Główny mógł stanowić akty o charakterze wewnętrznym „na zasadzie rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych”, takie jak: „przepisy”, okólniki, rozkazy, regulaminy. Miał także „prawo ustalania sposobu i wzorów biurowości we wszystkich urzędach Policji Państwowej”²⁷. Dysponował aparatem pracy w postaci urzędu Komendy

²² Ustawa o Policji z 1919 r., art. 1.

²³ Ibidem, art. 5 lit. a–d.

²⁴ Organizację urzędów śledczych regulowały: przepisy o organizacji urzędów policyjno-śledczych, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych (M.P. z dnia 19 października 1919 r. Nr 235), derogowane następnie rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 stycznia 1922 r. o organizacji urzędów śledczych (Dz.U. Nr 7, poz. 54).

²⁵ Ustawa o Policji z 1919 r., art. 16.

²⁶ Ibidem, art. 6.

²⁷ Ust. 3 przepisów z dnia 11 września 1919 r. o organizacji Komendy Głównej Policji Państwowej, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 6 ustawy o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (M.P. Nr 231). Powyższy akt został uchylony mocą Przepisów o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej, wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 18 kwietnia 1921 r. (M.P. Nr 114, poz. 165), które w § 4 zawierały analogiczną regulację prawną. Z kolei ten akt obowiązywał do dnia ogłoszenia zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1922 r. Przepisy o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej (M.P. z dnia 7 lutego 1923 r. Nr 30, poz. 32).

Główniej Policji Państwowej, który pozostawał w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych jako „departament o specjalnym zakresie czynności”²⁸. W skład Komendy Głównej wchodził: Główny Komendant, Zastępca Głównego Komendanta, naczelnicy wydziałów, inspektorzy i urzędnicy inspekcji, wydziały z personelem, szkoły dla funkcjonariuszy policji oraz redakcja „Gazety Policji Państwowej”²⁹. Kierownictwo i nadzór nad czynnościami, które były realizowane w ramach kompetencji Komendy Głównej, należały do naczelników wydziałów. Ich struktura na gruncie przepisów z 1919 i 1921 roku o organizacji Komendy Głównej Policji Państwowej była podobna³⁰. Wydział I (ogólny) zajmował się: wykonaniem budżetu urzędu, administracją wewnętrzną Komendy, sprawami odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy oraz na zasadzie domniemania kompetencji pozostałymi sprawami, które nie były zastrzeżone na rzecz innych wydziałów. Do wydziału II (gospodarczego, od 1923 roku finansowo-gospodarczego)³¹ należały sprawy: zaopatrzenia i uzbrojenia policji, budżetu i finansów oraz nadzór nad realizacją budżetu. W ramach zakresu działania wydziału III (administracyjnego, od 1923 roku personalno-dyscyplinarnego)³² mieściły się sprawy: organizacji, administracji i osobowe, związane z uzupełnianiem i wyszkoleniem kadry. Ponadto wydział ów realizował funkcję nadzoru nad działalnością policji jako organu wykonawczego władzy publicznej. Wydział IV (rejestracyjno-karny, od 1923 roku rejestracyjno-pościgowy)³³ zajmował się sprawami rejestracji i rozpoznawania przestępców, rejestracją przestępstw, a także współdziałaniem w realizacji funkcji wykrywania przestępstw oraz udzielaniem instrukcji organom śledczym.

Komendantowi Głównemu Policji bezpośrednio podlegali komendanci okręgowi, którzy w ramach swojej właściwości miejscowej mieli zajmować się wszystkimi sprawami związanymi z organizacją, administracją, uzupełnieniem i wyszkoleniem policji³⁴. Byli oni zwierzchnikami wszystkich funkcjonariuszy Policji Państwowej w danym okręgu³⁵. Siedziby okręgowych

²⁸ § 5 przepisów o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej, wydanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 18 kwietnia 1921 r. (M.P. Nr 114, poz. 165).

²⁹ Ibidem, § 6.

³⁰ Por. ust. 17 przepisów z dnia 11 września 1919 r. o organizacji Komendy Głównej Policji... oraz § 11 przepisów z dnia 18 kwietnia 1921 r. o organizacji Głównej Komendy Policji...

³¹ Por. § 5 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 grudnia 1922 r. Przepisy o organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej (M.P. z dnia 7 lutego 1923 r. Nr 30, poz. 32).

³² Ibidem, § 5 i § 8.

³³ Ibidem.

³⁴ Art. 7 ustawy o Policji z 1919 r.

³⁵ Ust. 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 grudnia 1919 r. Przepisy o organizacji okręgowych komend Policji, wydane na podstawie art. 9 ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej (Dz.U. Nr 94, poz. 507).

komendantów policji miały odpowiadać siedzibom wojewodów, którym podlegali w zakresie służby bezpieczeństwa i administracji państwowej³⁶. Komentanci okręgowi realizowali swoje kompetencje za pomocą urzędu Okręgowej Komendy Policji Państwowej, w skład którego wchodził: komendant okręgowy, zastępca komendanta, urzędnicy inspekcyjni, a także personel w ramach dwóch działów, tj. administracyjnego i gospodarczego, szkoła dla niższych funkcjonariuszy policji, ponadto rezerwa policji oraz urząd policji śledczej³⁷.

Urzędami śledczymi kierowali naczelnicy, którzy podlegali służbowo komendantom okręgu. W ramach aparatu śledczego prowadzono dochodzenia wstępne i realizowano polecenia prokuratury państwowej oraz władz sądowych w przedmiocie dochodzeń i śledztw. Właściwość miejscowa tych urzędów obejmowała cały okręg policyjny³⁸. Służba śledcza w Policji Państwowej poza realizacją uprawnień śledczych była także związana z czynnościami o charakterze operacyjnym i analitycznym. W podręcznikach przygotowywanych na użytek służby śledczej wskazywano, że właściwe przygotowanie funkcjonariusza Policji Państwowej do realizacji zadań powinno się wiązać nie tylko z rzetelną wiedzą na temat stosowania przepisów proceduralnych, lecz także ze znajomością stosunków miejscowych i osobowych czy typowych znamion przestępców³⁹.

Na poziomie powiatu na czele policji stał komendant powiatowy, który bezpośrednio podlegał właściwemu komendantowi okręgowemu⁴⁰. Siedziby powiatowych komendantów odpowiadały siedzibom starostów⁴¹. Komendanci w ramach swoich zadań, oprócz załatwiania spraw z zakresu organizacji, administracji, zaopatrzenia, uzupełniania i szkolenia kadry policyjnej oraz sprawowaniem nadzoru nad wykonywaniem czynności służbowych przez podległych im funkcjonariuszy, zostali wyposażeni w kompetencje, które przed wejściem w życie ustawy o Policji Państwowej z 1919 roku należały do policji komunalnej. Komendant powiatowy miał być bowiem organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych, realizując zadanie ochrony bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego⁴². Swoje zadania komendant wykonywał za pomocą urzędu, jakim była Powiatowa Komenda Policji Państwowej, w skład

³⁶ Ibidem, ust. 3 i 5.

³⁷ Ibidem, ust. 6.

³⁸ Ibidem, ust. 16.

³⁹ Por. *Służba śledcza. Podręcznik do użytku Policji Państwowej*, Warszawa 1923, s. 2–4, 21–23.

⁴⁰ Ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 grudnia 1919 r. Przepisy o organizacji powiatowych komend Policji, wydane przez Ministra Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 5 i 8 ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej (Dz.U. Nr 94, poz. 508).

⁴¹ Ibidem, ust. 4.

⁴² Ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 grudnia 1919 r. Przepisy o organizacji powiatowych komend Policji... w zw. z art. 2 ustawy o Policji z 1919 r.

której wchodził: komendant powiatowy, zastępca komendanta, komisarze i zastępcy komisarzy policji, biura z personelem, a także stałe posterunki policji⁴³.

W większych miastach, a także w dzielnicach większych miast oraz na stacjach kolejowych i w portach funkcjonowały komisariaty Policji Państwowej, na czele których stali komisarze policji⁴⁴. W gminach, mniejszych miastach czy obszarach o większej liczbie ludności były tworzone posterunki stałe policji, które sytuowano w siedzibach urzędów gminnych⁴⁵.

W przepisach przejściowych do ustawy o Policji Państwowej z 1919 roku zawarto normę, zgodnie z którą w miarę obejmowania przez centralne władze państwowe administracji ziem byłych zaborów istniejące dotychczas samorządowe formacje służby bezpieczeństwa miały być włączane do Policji Państwowej. Podmiotem uprawnionym do stanowienia przepisów wykonawczych w tym zakresie był Minister Spraw Wewnętrznych⁴⁶. Przykładem realizacji sformułowanej wyżej normy blankietowej było rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1921 roku w przedmiocie wcielenia państwowej organizacji wykonawczej służby bezpieczeństwa we Lwowie i Krakowie do Policji Państwowej⁴⁷. Na uwagę zasługuje specyfika zadań, które miała realizować Policja Państwowa we Lwowie i w Krakowie. Do zadań policji w świetle powołanej regulacji należał m.in.: dozór nad cudzoziemcami, którzy mieszkali we Lwowie i Krakowie; wydalenie podejrzanych obcych; „dozorowanie szczególnie sygnalizowanych i podejrzanych indywiduów”; donoszenie dyrekcjom policji o spostrzeżeniach przy kontaktach z ludnością; współdziałanie w walce ze szpiegostwem i działalnością antypaństwową; „dozór nad włóczącymi się kuglarzami, muzykantami, arfenistami, śpiewakami itp.”; „nadzór nad zachowaniem się prostytutek, tudzież współdziałanie w sprawie zapobiegania nieobyczajności, wywołującej publiczne zgorszenie, przez dozorowanie publicznych kąpeli i wszystkich wystaw, szyldów, napisów”⁴⁸.

Istotną zmianą w porównaniu z regulacjami obowiązującymi przed wejściem w życie przepisów ustawy z 1919 roku było jednolite określenie statusu funkcjonariusza korpusu policji. W ujęciu normatywnym funkcjonariusza policji należało określić jako: „należący do wojskowo zorganizowanego jednolitego korpusu urzędnik państwowy, powołany do czuwania nad zachowaniem bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego w państwie i w tym

⁴³ Ust. 5 i 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 grudnia 1919 r. Przepisy o organizacji powiatowych komend Policji...

⁴⁴ Ibidem, ust. 11.

⁴⁵ Ibidem, ust. 15.

⁴⁶ Art. 3 przepisów przejściowych do ustawy o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz.U. Nr 61, poz. 363).

⁴⁷ Dz.U. Nr 67, poz. 440.

⁴⁸ Por. § 2 lit. a–g, ibidem.

zakresie wykonywujący zarządzenia władz państwowych i samorządowych”⁴⁹. Przepisy ustawy z 1919 roku wyodrębniały dwie kategorie funkcjonariuszy, dzieląc ich na wyższych i niższych. Do grupy funkcjonariuszy wyższych należeli: Komendant Główny, Zastępca Komendanta Głównego, Komendant Okręgowy, Zastępca Komendanta Okręgowego, Komendant Okręgowy i jego zastępca, Komisarz, Zastępca Komisarza oraz Naczelnik Urzędu Śledczego. Do kategorii niższych funkcjonariuszy zaliczono: starszego przodownika, przodownika, starszego posterunkowego i posterunkowego⁵⁰. W literaturze okresu międzywojnia podkreślano, że: „policjant, jakiego chce mieć ustawa, musi posiadać zalety nieprzeciętne, jakie rzadko który obywatel, wstępujący do korpusu policji już ze sobą przynosi, a które trzeba w nim dopiero wyrobić”⁵¹.

Podstawowym aktem w okresie II RP, który określił status Policji Państwowej do wybuchu wojny, było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 roku o Policji Państwowej, które mocą art. 154 uchylało ustawę z 1919 roku⁵². W świetle przepisów rozporządzenia Policja Państwowa była „jednolitym, zorganizowanym na wzór wojskowy korpusem przeznaczonym do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”⁵³. W zakresie uprawnień dochodzeniowo-śledczych policja była organem wykonawczym władz sądowych i prokuratorskich. Realizacja przez policję funkcji wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego miała następować przez działania bezpośrednie. Zadanie utrzymania porządku publicznego policja mogła realizować za pomocą takich środków, jak wspieranie czy nadzorowanie organów państwowych i samorządowych lub innych organów, jeżeli wynikało to z przepisów szczególnych⁵⁴. Funkcjonariusze policji przy wykonywaniu swoich zadań byli uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego, w szczególności do użycia siły fizycznej⁵⁵. Funkcjonariusze

⁴⁹ I. Koral, *Policjant w świetle ustawy z dnia 24 lipca 1919 roku*, Gazeta Administracji i Policji Państwowej 1924, nr 12, s. 237 (13).

⁵⁰ Art. 10 ustawy o Policji z 1919 r. Szerzej na ten temat: por. R. Litwiński, op. cit., s. 122–130.

⁵¹ I. Koral, *Policjant w świetle ustawy...*, s. 237 (13).

⁵² Dz.U. Nr 28, poz. 257 ze zm., w 1931 r. został wydany tekst jednolity: Dz.U. z 1931 r. Nr 5, poz. 27 ze zm. (dalej: rozporządzenie z 1928 r. o Policji Państwowej)

⁵³ Ibidem, art. 1.

⁵⁴ Ibidem, art. 5.

⁵⁵ Ibidem, art. 14. Znamienne w przedmiocie interpretacji analizowanego przepisu było orzecznictwo Sądu Najwyższego: „Użycie siły fizycznej przez funkcjonariuszy Policji Państwowej jest z mocy art. 14 i w warunkach tego artykułu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 marca 1928 r. [...] o Policji Państwowej, dopuszczalne i nie może stanowić bezprawnej napaści, skoro formalne, a nie materialne uprawnienie do czynności urzędowej decyduje o charakterze czynności jako prawnej” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 kwietnia 1936 r., III K 428/36, OSN(K) 1936, nr 11, poz. 415); „Użycie siły fizycznej przez funkcjonariuszy policji jest z mocy art. 14 i w warunkach tego artykułu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 III 1928 r. o Policji Państwowej [...] dopuszczalne i nie może przeto stanowić

policji mieli prawo podczas pełnienia służby do użycia broni na zasadach określonych osobnych aktem normatywnym⁵⁶.

Zasada podwójnej podległości organów Policji Państwowej na gruncie analizowanego aktu została utrzymana. W zakresie funkcji utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego organy policji podlegały rządowym władzom administracji ogólnej⁵⁷. W praktyce była ona często obciążana zadaniami, które wykraczały poza normę określoną w art. 1 rozporządzenia i traktowana jako nie tyle organ wykonawczy, lecz wręcz „usługowy” terenowej administracji rządowej⁵⁸. Podległość służbowa w ramach hierarchicznej struktury policyjnej obowiązywała w zakresie jej organizacji i administracji wewnętrznej, uzupełnienia, wyszkolenia, zaopatrzenia, uzbrojenia, dyscypliny, kontroli służbowej oraz technicznego wykonywania służby, a także przygotowania do współdziałania w sprawach związanych z obroną państwa⁵⁹.

Organizacja Policji Państwowej miała być dostosowana do zasadniczego podziału terytorialnego państwa na województwa i powiaty⁶⁰. Poszczególne województwa tworzyły okręgi, powiaty zaś – obwody Policji Państwowej. W ramach obwodów powiatowych funkcjonowały posterunki, które obejmowały część, jedną lub kilka gmin oraz komisariaty w większych miastach lub dzielnicach⁶¹. W przypadku powiatów grodzkich (miejskich) właściwość policji była określana na zasadzie obwodów lub okręgów, których organizację szczegółowo określały odpowiednie przepisy wykonawcze stanowione przez Ministra Spraw Wewnętrznych⁶².

Struktura organizacyjna Policji Państwowej na gruncie rozporządzenia z 1928 roku została oparta na klasycznej zasadzie hierarchiczności. Na czele Policji Państwowej stał Komendant Główny, który był mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych,

beprawnej napaści, którą przewiduje art. 21 kk (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca 1934 r., II K 645/34, OSN(K) 1935, nr 1, poz. 16).

⁵⁶ Art. 15 rozporządzenia z 1928 r. o Policji Państwowej w zw. z art. 2 lit a–g rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 lutego 1928 r. o użyciu broni przez organa służby bezpieczeństwa publicznego i ochrony granic (Dz.U. Nr 27, poz. 243).

⁵⁷ Ibidem, art. 3 lit. a.

⁵⁸ Por. B. Sprengel, op. cit., s. 188–189.

⁵⁹ Art. 3 lit. b rozporządzenia z 1928 r. o Policji Państwowej.

⁶⁰ Ibidem, art. 16.

⁶¹ Ibidem, art. 17.

⁶² Por. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 września 1928 r. o organizacji Policji Państwowej w powiatach miejskich (Dz.U. Nr 90, poz. 788); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 lutego 1936 r. o organizacji Policji Państwowej w powiatach miejskich (Dz.U. Nr 19, poz. 158); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 maja 1939 r. o organizacji Policji Państwowej w powiatach miejskich (Dz.U. Nr 48, poz. 310); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 sierpnia 1936 r. o organizacji Policji Państwowej m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 69, poz. 499); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 września 1928 r. w sprawie organizacji Policji Państwowej w m. st. Warszawie (Dz.U. Nr 90, poz. 787).

przedstawiony w porozumieniu z Prezesem Rady Ministrów, spośród członków korpusu policji bądź spoza tego korpusu⁶³. Komendant Główny podlegał bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Kierował swoim aparatem pracy, którym była Komenda Główna Policji Państwowej⁶⁴. W okręgach zadania Policji Państwowej realizowali komendanci wojewódzcy, sprawując przy tym nadzór nad utrzymaniem sprawności policji. Komendanci wojewódzcy byli zobowiązani do wykonywania poleceń wojewodów w zakresie utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, a także zadań zleconych przez Komendanta Głównego. Ich aparatem pracy były Komendy Wojewódzkie Policji Państwowej⁶⁵. Zadania policji w obwodach powiatowych były realizowane przez komendantów powiatowych Policji Państwowej, którzy dysponowali aparatem pracy w postaci Komend Powiatowych⁶⁶.

Rozporządzenie z 1928 roku o Policji Państwowej zawierało wiele przepisów blankietowych. Dlatego celem wyeliminowania zagrożenia powstania dużej liczby luk konstrukcyjnych w początkowym okresie obowiązywania tego aktu istniała konieczność stosowania regulacji, które zostały wydane na podstawie ustawy z 1919 roku, co usankcjonowano normą określoną art. 154 rozporządzenia⁶⁷.

W podsumowaniu rozważań na temat organizacji i funkcjonowania Policji Państwowej II Rzeczypospolitej warto zacytować fragment uchwały Sejmu RP z dnia 25 lipca 2008 roku: „Chlubna działalność Policji Państwowej II RP i służba w interesie publicznym były źródłem powszechnego szacunku i przyczyniły się do umocnienia naszego państwa. Sejm RP stoi na stanowisku, że w imię prawdy historycznej konieczne jest przypomnienie tego fragmentu dziejów Polski i podkreślenie zasług Policji Państwowej II RP położonych w dziele budowy i obrony Rzeczypospolitej”⁶⁸.

⁶³ Art. 23 rozporządzenia z 1928 r. o Policji Państwowej.

⁶⁴ Ibidem, art. 23a.

⁶⁵ Ibidem, art. 24.

⁶⁶ Ibidem, art. 25.

⁶⁷ Zgodnie z art. 154 rozporządzenia z 1928 r. o Policji Państwowej: „Do czasu wydania rozporządzeń i instrukcji, przewidzianych w niniejszym rozporządzeniu, obowiązują odpowiednie rozporządzenia i instrukcje, wydane na podstawie ustawy, wymienionej w ustępie pierwszym”. O problemach związanych ze stosowaniem przepisów rozporządzenia z 1928 r. o Policji Państwowej szeroko pisał I. Koral: „Wynika to z jednej strony z różnorodności materiału w nim zawartego: poza kwestiami organizacyjnymi obejmuje ono całą pragmatykę policyjną, zahacza o kwestie czysto wojskowe modyfikuje pewne części Kodeksu karnego i ustawy postępowania karnego; łączy te wszystkie różnorodne materie wspólny punkt widzenia: zadań i potrzeb Policji Państwowej” (idem, *Wykonanie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Policji Państwowej*, *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 1929, nr 6, s. 202 (10)).

⁶⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie uczczenia pamięci funkcjonariuszy Policji Państwowej II RP (M.P. z 2008 r., Nr 56, poz. 503).