

Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji

Krzysztof Horosiewicz



LEX

a Wolters Kluwer business

Współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji

Krzysztof Horosiewicz



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2015

Stan prawny na 15 marca 2015 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Bąk

Projekt graficzny okładki
Violet Design

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-7987-8

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1. Praca operacyjno-rozpoznawcza policjantów przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji	21
1.1. Zadania Policji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej	26
1.2. Rola osobowych źródeł informacji w realizacji ustawowych zadań Policji.....	60
1.3. Uwarunkowania prawne prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji	80
Rozdział 2. Zagrożenia pracy operacyjno-rozpoznawczej przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji	97
2.1. Motywy werbunku	106
2.2. Niekontrolowana działalność osobowego źródła informacji	124
2.3. Udział osobowego źródła informacji w popełnieniu przestępstwa	129
2.4. Postępowanie z przedmiotami, których posiadanie jest zabronione lub które mogą stanowić dowód w postępowaniu przygotowawczym	133
2.5. Poziom merytorycznego przygotowania funkcjonariuszy prowadzących współpracę z osobowymi źródłami informacji.....	147
2.6. Czynniki organizacyjny współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji.....	166

Rozdział 3. Możliwości podwyższenia efektywności i bezpieczeństwa współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji	181
3.1. Aspekt prawny współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji.....	182
3.2. Aspekt edukacyjny współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji.....	191
3.3. Aspekt organizacyjny współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji.....	212
Zakończenie	217
Załącznik nr 1. Kwestionariusz ankiety	225
Załącznik nr 2. Zestawienie wyników badań ankietowych (276 respondentów)	235
Załącznik nr 3. Odpowiedzi uzyskane w wyniku przeprowadzonego wywiadu kwestionariuszowego	249
Wykaz aktów prawnych	265
Wykaz orzecznictwa	275
Bibliografia	277
Spis wykresów	287

Wykaz skrótów

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BMWP	– Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji Komendy Głównej Policji
BOA	– Biuro Operacji Antyterrorystycznych
BSK	– Biuro Służby Kryminalnej
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
CBŚ	– Centralne Biuro Śledcze
CLKP	– Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. KGP	– Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
KAiSW	– sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121)
KCIK	– Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych
KGP	– Komenda Główna Policji
k.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
KMP	– komenda miejska Policji
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
KPP	– komenda powiatowa Policji
KSP	– Komenda Stołeczna Policji
KWP	– komenda wojewódzka Policji
MO	– Milicja Obywatelska

M.P.	– Monitor Polski
MSWiA	– Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OZI	– osobowe źródło informacji
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
SA	– sąd apelacyjny
SG	– Straż Graniczna
SIO	– System Informacji Operacyjnych
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SN	– Sąd Najwyższy
SWW	– Służba Wywiadu Wojskowego
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSPol.	– Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
ŻW	– Żandarmeria Wojskowa

Wstęp

Już w starożytnym Rzymie zrozumiano, że państwo powinno korzystać z osób, które za odpowiednim wynagrodzeniem będą źródłem cennych informacji o grożących lub popełnionych przestępstwach¹. Sytuacja taka trwa niezmiennie do dzisiaj, bowiem inwigilacja środowiska przestępczego jest jedną z podstawowych metod wykrywczych stosowanych przez organy bezpieczeństwa², a czynności te – prowadzone w sposób tajny – dostarczają organom ścigania informacji, których uzyskanie w inny sposób często byłoby niemożliwe³.

Historyczną postacią najbliższą współczesnym policjantom realizującym czynności operacyjno-rozpoznawcze wydaje się Eugène François Vidocq⁴, który w 1809 r. podjął tajną współpracę z paryską policją i umieszczony w więzieniu La Force pomógł w rozwiązaniu kilku spraw kryminalnych. W 1812 r. został pracownikiem Paryskiej Prefektury Policji, stając na czele tworzonej przez siebie pięcioosobowej Brigade de la Sûreté (brygada bezpieczeństwa), czyli pierwszym w historii szefem późniejszej policji kryminalnej Francji⁵ (Police Judiciaire). Służąc w policji, Vidocq wykorzystywał znajomość środowiska przestępców i ich kryjówek oraz utworzył

¹ Osoby te nazywano „delatorami”, zob. *Mała encyklopedia kultury antycznej*, pod red. Z. Piszczka, Warszawa 1983, s. 180.

² Zob. J. Thorwald, *Stulecie detektywów: drogi i przygody kryminalistyki*, przekł. K. Bunsch, W. Kragen, Kraków 1992, s. 25–26.

³ A. Taracha, *Wykorzystanie informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych w procesie karnym* (w:) *Nowy kodeks postępowania karnego. Zagadnienia węzłowe*, pod red. E. Skrętowicza, Kraków 1998, s. 177.

⁴ Eugène François Vidocq (1775–1857). W wieku 15 lat został żołnierzem. Był świetnym szermierzem. Jako dezertier trafił do więzienia, z którego uciekł, a później uciekał jeszcze wielokrotnie. Zob. B. Matusiak, *Przestępca detektywem*, 21. Wiek. History Revue 2011, nr 4, s. 84–85.

⁵ G. Feix, *Sûreté. Wielkie ucho Paryża*, Katowice 1988, s. 60.

siatkę informatorów. Sûreté wykrywała przestępstwa, korzystając z informatorów, którzy przenikali w środowiska przestępcze, by poznać termin i miejsce planowanego przestępstwa⁶.

Kluczem do sukcesów Vidocq'a i Sûreté była umiejętność zgłębiania motyów i mentalności środowiska przestępczego, a ich podstawą było skuteczne rozpoznanie połączone z umiejętnością stosowania „maskowania” i „legendowania” prowadzonych czynności (obserwacji, wywiadów, inwigilacji itd.) oraz wcielania się w różne postacie. Pokazuje to, jak istotnym, często zasadniczym elementem wykrywania, ustalania i zatrzymywania sprawców przestępstw⁷ są czynności operacyjno-rozpoznawcze⁸, których rezultaty często dostarczają jednoznacznych, niepodważalnych dowodów w procesie karnym. Równie istotną rolę odgrywają w ustaleniu miejsc przetrzymywania osób uprowadzonych, zaginionych, poszukiwanych przez sądy i organy ścigania, a także w ujawnianiu przestępstw i ich mechanizmów⁹. Chociaż prowadzone poza procesem karnym, są z nim ściśle związane, zazwyczaj służą bowiem „aktualnym bądź przyszłym celom tego procesu dla zapobiegania lub zwalczania przestępczości oraz innych prawnie określonych negatywnych zjawisk społecznych”¹⁰, także wtedy, „gdy podejrzenie popełnienia przestępstwa jest jeszcze bardzo nikiel”¹¹.

W roku 1918, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w Policji Państwowej utworzono struktury, które korzystały z metod operacyjnych, między innymi ze współpracy z osobowymi źródłami informacji. Ówczesne regulacje prawne dotyczące pracy operacyjnej w ustawie o Policji Państwowej były szczątkowe. Poszczególne metody pracy operacyjnej zostały określone w „tymczasowej instrukcji inwigilacyjnej”, wydanej przez Komendanta Głównego Policji Państwowej. W latach powojennych praca operacyjna uregulowana była w niejawnych aktach prawa wewnętrznego, a jej efekty w zasadzie nie były wykorzystywane w procesie karnym.

⁶ Wszyscy bez wyjątku pomocnicy Vidocq'a byli włamywaczami lub złodziejami kieszonkowymi. Nie byli na etatach policji paryskiej, ale byli zatrudnieni przez Vidocq'a, utrzymując się z premii uznaniowych, które zobowiązani byli płacić poszkodowani. Premia ta stanowiła określony procent wartości skradzionej rzeczy. Zob. B. Matusiak, *Przestępca...*, s. 84.

⁷ J. Gołębiowski, *Praca operacyjna w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej*, Warszawa 2008, s. 18.

⁸ Nazwy „czynności operacyjno-rozpoznawcze” użyto po raz pierwszy w roku 1983, w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz. U. Nr 38, poz. 172).

⁹ Chodzi o przestępstwa, których skutki nie są widoczne „na pierwszy rzut oka”, np. przestępstwa narkotykowe, korupcyjne, ekonomiczne, przemysł.

¹⁰ T. Hanausek, *Kryminalistyka – zarys wykładu*, Kraków 2000, s. 130.

¹¹ A. Marek, S. Waltoś, *Podstawy prawa i procesu karnego*, Warszawa, 1999, s. 221.

Niektóre czynności operacyjno-rozpoznawcze po raz pierwszy uregulowane zostały w aktach prawa powszechnie obowiązującego w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów.

Uchwalenie w 1990 r. tzw. pakietu ustaw policyjnych¹² rozpoczęło nowy rozdział w zakresie regulacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, jakkolwiek w literaturze przedmiotu uważa się, że nie były to zmiany systemowe¹³. W państwach demokratycznych, nawet tych, które wprowadzają ograniczenia konstytucyjnych wolności jednostki ze względu na potrzeby walki z przestępczością i terroryzmem, ustawodawstwo powszechne regulujące czynności operacyjno-wykrywcze ma umocowanie konstytucyjne. W Polsce czynności operacyjne nie są w Konstytucji wyraźnie wymieniane jako dozwolone ograniczenie praw jednostki. Trybunał Konstytucyjny, poddając analizie istotę czynności operacyjno-rozpoznawczych, stwierdził, że charakter działań operacyjnych organów ścigania „pozostaje w nieusuwalnym, naturalnym konflikcie z prawem do prywatności, wolnością i ochroną tajemnicy komunikowania się, ochroną autonomii informacyjnej oraz konstytucyjną gwarancją sądowej ochrony praw jednostki”¹⁴.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w swoim pierwotnym brzmieniu¹⁵ w dość ogólny sposób dawała Policji możliwość korzystania z czynności operacyjno-rozpoznawczych, chociaż na etapie prowadzenia prac legislacyjnych nad ustawą proponowano, aby pozyskiwanie tajnych współpracowników było całkowicie niedopuszczalne. Zdaniem R. Netczuka spowodowały to obawy ustawodawcy przed otwartym wprowadzeniem do polskiego prawa środków wywołujących skojarzenia z metodami stosowanymi przez Służbę Bezpieczeństwa¹⁶. Po raz pierwszy, ustawą z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw

¹² W skład tzw. pakietu ustaw policyjnych wchodziły trzy ustawy: ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz. U. Nr 30, poz. 181), ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179), ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180).

¹³ Zob.: J. Widacki, *System bezpieczeństwa wewnętrznego – ewolucja struktur i funkcji* (w: *Druha fala polskich reform*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 217–218; A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze. Aspekty kryminalistyczne i prawnowodowodowe*, Lublin 2006, s. 64–83.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., K 32/04 (Dz. U. Nr 250, poz. 2116).

¹⁵ Dz. U. Nr 30, poz. 179.

¹⁶ R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji na tle prawnooporównawczym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2006, s. 108.

Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw¹⁷, uregulowano dwie spośród z szerokiego katalogu metod czynności operacyjno-rozpoznawczych: zakup kontrolowany i przesyłkę niejawnie nadzorowaną¹⁸. Kolejne znaczące przeobrażenie w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych nastąpiło w 2001 r., kiedy wprowadzono sądowy nadzór nad kontrolą operacyjną¹⁹.

Nowe rodzaje przestępstw, rozwój technologii wykorzystywanych przez świat przestępczy, rozmiary przestępczości pospolitej oraz niepokojący rozwój przestępczości zorganizowanej, godzącej nie tylko w podstawy ekonomiczne państwa, ale także – poprzez, nierzadko silne, oddziaływanie korupcyjne – w struktury władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej²⁰, wymuszały rozwój taktyki i techniki walki z przestępczością.

W świetle przeprowadzonych badań stwierdzić można, że chociaż współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji (OZI) jest podstawową²¹ oraz najczęściej stosowaną metodą pracy operacyjnej, to pomimo kolejnych, istotnych nowelizacji ogólnikowy zapis art. 22 ust. 1 ustawy o Policji²², pozwalający na korzystanie z pomocy osób niebędących policjantami, pozostał niezmieniony. W efekcie tego obecnie obowiązujące niejawne przepisy dotyczące współpracy z osobowymi źródłami informacji nie różnią się znacząco od przepisów obowiązujących przed 1990 r.²³

¹⁷ Dz. U. Nr 104, poz. 515.

¹⁸ Rozszerzono również katalog przestępstw pozwalających na zastosowanie kontroli operacyjnej.

¹⁹ Zmiany zostały wprowadzane przez dwie ustawy nowelizujące ustawy kompetencyjne: ustawę z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 498) i ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej, ustawy – Prawo bankowe, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 100, poz. 1084). Kolejne zmiany wprowadzone zostały przez dwie nowe ustawy kompetencyjne: ustawę z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. Nr 123, poz. 1353) oraz ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. Nr 74, poz. 676).

²⁰ Z. Rau, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze w polskim systemie prawa – działania w kierunku uniwersalnej ustawy (w:) Praktyczne elementy zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu. Nowoczesne technologie i praca operacyjna*, pod red. L. Paprzyckiego, Z. Raua, Warszawa 2009, s. 716.

²¹ A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 57.

²² Por. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w brzmieniu pierwotnym (Dz. U. Nr 30, poz. 179), który wówczas stanowił, że: „Policja przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z pomocy **obywateli** [podkr. – K.H.] nie będących policjantami” z brzmieniem art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 1990 r. o Policji (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.) „Policja przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z pomocy **osób** [podkr. – K.H.] niebędących policjantami”.

²³ Zob. *Osobowe źródła informacji. Zagadnienia metodologiczno-źródłoznawcze*, pod red. F. Musiała, Kraków 2007.

Przedstawiciele organów Policji, sądownictwa i prokuratury podkreślają, że współpraca z OZI prowadzona jest na podstawie bardzo ogólnikowego umocowania określonego w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji²⁴ i poufnego zarządzenia nr pf-634 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych, zwanego dalej „instrukcją”, której zapisy powodują trudności w jej stosowaniu, wymagając znajomości i umiejętności właściwej interpretacji wielu różnych aktów prawnych. Instrukcja cechuje się tak dużym stopniem ogólności, że przez niektórych sędziów została określona mianem „mglistej”²⁵. Jej ogólnikowość wynika między innymi z zasad legislacji²⁶, uniemożliwiającej zawarcie w zapisach zarządzenia treści regulujących istotne zagadnienia, które zamieszczone zostały w innych, różnej rangi, rozproszonych aktach prawnych.

Potrzeba zmian ustawowych mających na celu zwiększenie efektywności i bezpieczeństwa prawnego policjantów²⁷ współpracujących z osobowymi źródłami informacji postulowana była od wielu lat. Sejm kilkakrotnie zwracał się do rządu o realizację inicjatywy ustawodawczej wprowadzającej radykalne zmiany do prawa policyjnego²⁸.

W listopadzie 1999 r. sformułowano odpowiadające ówczesnym realiom założenia nowej ustawy o Policji, opracowując cztery kolejne wersje jej projektu. Podstawowe regulacje zawarte w projekcie ustawy o Policji z 2002 r. wprowadzały ogólny kontratyp uwalniający od odpowiedzialności karnej policjanta wykonującego każdą czynność policyjną określoną w ustawie („ryzyko operacyjne” albo „błąd w sztuce”) oraz zezwalały policjantowi na posiadanie przedmiotów zabronionych w ilości niezbędnej do realizacji czynności policyjnych. W projekcie stworzono również prawną możliwość pozyskania osobowych źródeł informacji na podstawie

²⁴ Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

²⁵ Z. Rau, *Problematyka prowadzenia pracy operacyjnej a bezpieczeństwo prawne policjanta i prokuratora*, Prokurator 2007, nr 1(29), s. 19.

²⁶ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

²⁷ Pojęcie bezpieczeństwa prawnego Z. Rau zdefiniował jako brak możliwości oskarżenia funkcjonariusza publicznego wykonującego w dobrej wierze swoje obowiązki służbowe. Zob. Z. Rau, *Problematyka prowadzenia pracy operacyjnej...*, s. 17.

²⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1998 r. w sprawie podjęcia działań służących skutecznemu zwalczaniu wzrastającej przestępczości w państwie (M.P. Nr 34, poz. 482); uchwała Sejmu z dnia 22 lipca 1999 r. w sprawie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce (M.P. Nr 26, poz. 390), s. 2–3.

materiałów obciążających²⁹. Ostatecznie nie wdrożono procedury legislacyjnej skutkującej podjęciem prac ustawodawczych w Sejmie.

Brak aktu normatywnego w randze ustawy, który regulowałby w sposób kompleksowy problematykę stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez wszystkie uprawnione organy, przyczynił się do przygotowania poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych³⁰, złożonego do Sejmu V kadencji w dniu 26 stycznia 2007 r.

W lipcu 2007 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji zarządzeniem nr 53³¹ powołał Zespół do spraw opracowania projektu ustawy o pracy operacyjnej, według koncepcji ówczesnego wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, dr. Zbigniewa Raua. W dniu 31 stycznia 2008 r. zarządzeniem nr 15 MSWiA zmieniającym zarządzenie nr 53³² w sprawie powołania Zespołu do spraw opracowania projektu ustawy o pracy operacyjnej rozszerzono jego skład. Do prac zespołu, którego przewodniczącym został podsekretarz stanu w MSWiA, Adam Rapacki, włączono także przedstawicieli wszystkich służb państwowych, uprawnionych do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych: Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej. Ponadto w roboczych posiedzeniach Zespołu uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Finansów, Sądu Najwyższego oraz Prokuratury Krajowej³³.

W związku z zakończeniem V kadencji Sejmu, z uwagi na obowiązującą zasadę dyskontynuacji prac Sejmu³⁴ ustawy nie uchwalono. Kolejny poselski projekt o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych³⁵, będący wiernym powtórzeniem poprzedniego projektu³⁶, został przedłożony Sejmowi

²⁹ A. Palafij, M. Sławiński, *Projekt nowej ustawy o Policji – po konsultacjach w Policji (omówienie podstawowych regulacji)*, Biuletyn Prawny KGP 2003, nr 18, s. 6–10.

³⁰ Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, Druk Sejmowy nr 1570, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/7F6BC7C9825EC3A7C12572AE0038B231/\\$file/1570.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/7F6BC7C9825EC3A7C12572AE0038B231/$file/1570.pdf) (dostęp 5 stycznia 2013 r.).

³¹ Niepublikowane w Dz. Urz. MSWiA.

³² Niepublikowane w Dz. Urz. MSWiA.

³³ Z. Rau, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 731.

³⁴ Zob. *Zasada dyskontynuacji prac Sejmu*, Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2001, nr 4(45).

³⁵ Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, Druk Sejmowy nr 353.

³⁶ Zob. Opinię przyjaciela sądu opracowaną przez Helsińską Fundację Praw Człowieka dla Trybunału Konstytucyjnego, sygn. K 23/11 z dnia 13 czerwca 2012 r., s. 7, <http://www.hfhrpol.waw>.

VI kadencji w dniu 7 lutego 2008 r. W dniu 13 marca 2008 r. poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych negatywnie zaopiniowała Krajowa Rada Sądownictwa³⁷. W dniu 30 kwietnia 2008 r. projekt negatywnie zaopiniowało Biuro Analiz Sejmowych, stwierdzając w konkluzji, że: „Projektowana ustawa wymaga dalszych prac legislacyjnych w celu uporządkowania przepisów, wyeliminowania z nich regulacji budzących wątpliwości natury stylistycznej, czy też naruszających zasady techniki prawodawczej. Koniecznym jest także, a może przede wszystkim, dokonanie korekty przepisów, które budzą wątpliwości w zakresie ich zgodności z Konstytucją RP”³⁸.

W dniu 27 maja 2008 r. w Sejmie powołano podkomisję nadzwyczajną Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (KAiSW) do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. W związku z faktem, że gotowy projekt pierwsza złożyła grupa posłów, efekty prac Zespołu MSWiA³⁹, nazywane „projektem eksperckim” lub „stanowiskiem służb”, zostały przekazane podkomisji w oczekiwaniu na uszczegółowienie projektu poselskiego⁴⁰.

W styczniu 2011 r. poseł sprawozdawca Marek Biernacki w trakcie 82. posiedzenia Sejmu⁴¹, przedstawiając sprawozdanie KAiSW, poinformował,

pl/precedens/images/stories/opinia_srodki_techn_13_06_12.pdf (dostęp 2 stycznia 2013 r.). „Przyjaciół sądu”, łac. *Amicus curiae* – prawniczy termin rzymski określający – najczęściej w anglosaskiej praktyce prawnej – osobę lub organizację niebędącą stroną w postępowaniu sądowym, która dobrowolnie, z własnej inicjatywy, oferuje sądowi opinię prawną przedmiotu postępowania [przyp. autora].

³⁷ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 13 marca 2008 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, <http://www.krs.pl/admin/files/100369.pdf> (dostęp 2 stycznia 2013 r.).

³⁸ Opinia Biura Analiz Sejmowych o projekcie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z dnia 30 kwietnia 2008 r., Druk Sejmowy nr 353, s. 7, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=353> (dostęp 2 stycznia 2013 r.).

³⁹ Projekt poselski nie spełniał oczekiwań przedstawicieli służb, zwłaszcza Policji, jako zbyt abstrakcyjny i zbyt ogólny, nie rozwiązywał też najbardziej oczekiwanej kwestii – kontratypów. Zob. E. Sitek, *Kontratypy i kontrowersje*, Policja 997 2009, nr 10(55), s. 10.

⁴⁰ Zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych, Jacka Cichockiego, nad projektem poselskim pracowała KAiSW, a w toku posiedzeń podkomisji KAiSW jedynie wykorzystywano materiały przygotowane przez ekspertów byłego MSWiA. Zob. Odpowiedź Ministra Spraw Wewnętrznych na interpelację nr 6673 w sprawie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z dnia 13 września 2012 r. do Marszałkini Sejmu RP na interpelację posła Marcina Mastalerka, przesłaną pismem nr SPS-023-6673/12 z dnia 19 lipca 2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/Interpelacja-Tresc.xsp?key=3DAF9E9C> (dostęp 20 stycznia 2013 r.).

⁴¹ Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, Druki Sejmowe nr 2915 i 3641, VI kadencja Sejmu RP, 82. posiedzenie (4 stycznia 2011 r.), 1. dzień, <http://orka2.sejm.gov.pl>

że opracowywany przez Zespół MSW „projekt ekspercki” nie został dołączony do poselskiego projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, ponieważ w okresie, w którym pracowała komisja sejmowa, projekt ten „przesłał istnieć”⁴². Dlatego też w sprawozdaniu KAiSW przedstawiony został tylko projekt poselski. Podkomisja nadzwyczajna nie zdołała, wobec licznych wątpliwości i rozbieżności⁴³, zakończyć prac nad projektem ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych do końca VI kadencji Sejmu. Pomimo trwających 6 lat prac nad projektem, do chwili obecnej nie zdołano przygotować projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, który mógłby zostać poddany pod głosowanie oraz zaniechano prowadzenia prac legislacyjnych nad projektem, co stanowi potwierdzenie istnienia i złożoności przedstawionego problemu.

Skutkiem braku zmian ustawowych⁴⁴ współpraca z osobowymi źródłami informacji prowadzona jest na podstawie bardzo ogólnikowych i rozproszonych przepisów, a obowiązujące uregulowania prawne znacznie utrudniają korzystanie z tej metody czynności operacyjno-rozpoznawczych w sposób skuteczny i bezpieczny dla policjantów.

W tym kontekście można zaobserwować tendencję obniżania się poziomu jakości pracy operacyjnej⁴⁵, co – jak wykazały badania – przejawia się między innymi w lekceważeniu lub braku umiejętności prawidłowego dokumentowania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz w nieumiejętności praktycznego wykorzystania w postępowaniu procesowym dowodów uzyskanych w wyniku tych czynności. Utrzymywaniu się

gov.pl/Debata6.nsf/7075e4662b58d9b1c125737f0039d549/6dae7f88bd8708ce4125780f0034174d?OpenDocument (dostęp 20 stycznia 2013 r.).

⁴² Z uwagi na odmienną naturę zadań poszczególnych służb wyrażono opinię, że dyskutowana w trakcie prac Zespołu uniwersalizacja projektu eksperckiego powodowałaby m.in. wiele ograniczeń oraz zdaniem legislatorów projekt byłby sprzeczny z zasadami legislacji. Zob. Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o rządowym projekcie...

⁴³ W dniu 20 września 2012 r. w Sądzie Najwyższym, w trakcie konferencji Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego pt. „Nowoczesne technologie w procesie karnym i czynnościach wykrywczych a prawa i wolności obywatelskie”, w której uczestniczył autor, Minister Jacek Cichocki, wypowiadając się na temat projektu ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych stwierdził, że jedna, uniwersalna ustawa o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych dla wszystkich służb jest zbyt trudna i nie zostanie przeprowadzona w tej (VII) kadencji Sejmu, źródło: archiwum autora.

⁴⁴ Na mocy art. 118 Konstytucji RP inicjatywę ustawodawczą posiada Rada Ministrów.

⁴⁵ Sprawozdanie Komisji śledczej do zbadania prawidłowości działań organów administracji rządowej w sprawie postępowań karnych związanych z uprowadzeniem i zabójstwem Krzysztofa Olewnika, Druk Sejmowy nr 4205, s. 205–206, <http://www.marekbiernacki.pl/wp-content/uploads/2011/06/4205.pdf> (dostęp 25 stycznia 2013 r.).

takiego stanu rzeczy wydaje się sprzyjać również widoczny proces odchodzenia z Policji funkcjonariuszy posiadających dużą wiedzę praktyczną, co utrudnia jej przekazanie młodszemu kolegom⁴⁶, a także stosowana w Policji ocena ilościowa⁴⁷, przy jednoczesnym braku oceny jakościowej prowadzonych działań. Trwająca od lat wymiana pokoleniowa w całej Policji i fluktuacja kadr policyjnych na wszystkich szczeblach wpłynęły negatywnie na poziom pracy operacyjnej i efektywność współpracy z osobowymi źródłami informacji, a decyzje, które od 2003 r. w sposób istotny zmieniały system szkolenia policjantów, podejmowane były w oparciu o możliwości finansowe Policji⁴⁸ i doraźne koncepcje, nie zawsze poprzedzone rzetelną analizą potrzeb, możliwości i skutków.

Podjęcie problematyki współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji w przedmiotowej rozprawie uznano za istotne i uzasadnione. Po pierwsze, ze względu na rolę czynności operacyjno-rozpoznawczych w realizacji ustawowych zadań Policji oraz rangę i aktualność problemów związanych z tą współpracą. Zmiany prawa, stanowiącego pewien kompromis pomiędzy ograniczaniem praw i wolności a bezpieczeństwem, postępują bardzo powoli i nie nadążają za potrzebami, a jak pokazały wyniki przeprowadzonych badań, obecnie prowadzona dyskusja nad projektem ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych wydaje się w głównej mierze dotyczyć kontroli operacyjnej. Niedostatecznie wiele uwagi poświęca się problemom, które stały się głównym powodem podjęcia prac nad projektem ustawy, czyli zagrożeniom bezpieczeństwa prawnego funkcjonariuszy współpracujących z osobowymi źródłami informacji⁴⁹. Poza nielicznymi pozycjami⁵⁰ w zasadzie nie ma literatury tematycznej ani aktualnych tekstów dotyczących współpracy z osobowymi źródłami

⁴⁶ *Ibidem*, s. 205–206.

⁴⁷ Zarządzenie nr 3 Komendanta Głównego Policji z dnia 18 stycznia 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie planowania strategicznego, sprawozdawczości i oceny pracy Policji, Dz. Urz. KGP poz. 13.

⁴⁸ Informacja NIK o wynikach kontroli, organizacji i realizacji procesu szkolenia i doskonalenia zawodowego w Policji, Warszawa 2006, s. 6, 16, 19, http://www.biuletyn.wp.mil.pl/pliki/File/px_2006005inf_zal1_4.pdf (dostęp 12 maja 2013 r.).

⁴⁹ Z. Rau, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*, s. 720.

⁵⁰ Szerzej na temat współpracy z osobowymi źródłami informacji piszą: A. Taracha, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*; R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji...*; F. Musiał, *Podręcznik bezpieczeństwa. Teoria pracy operacyjnej Służby Bezpieczeństwa w świetle wydawnictw resortowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL (1970–1989)*, Kraków 2007; Z. Rau, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze...*; K. Olejnik, *Zakres stosowania czynności operacyjnych, możliwości procesowego wykorzystania ustaleń operacyjnych w procesie karnym oraz dopuszczalny udział sędziego i prokuratora w działaniach operacyjnych*, Prokurator 2007, nr 1(29) i Z. Rau, *Problematyka prowadzenia pracy operacyjnej...*

informacji. Rozważania dotyczące tej metody zawarte w dostępnej literaturze nie wychodzą poza dość wysoki stopień ogólności, a spośród wielu metod stosowanych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych szerzej omawiane są tylko te, które zostały już uregulowane w ustawach⁵¹.

Kolejnym czynnikiem decydującym o podjęciu tematu współpracy policjantów z OZI była potrzeba zwrócenia uwagi na fakt, że dynamika czynności operacyjno-rozpoznawczych, wynikająca ze zmieniającej się sytuacji operacyjnej oraz brak czytelnych uregulowań prawnych sprawiają, iż w pewnych okolicznościach policjanci mają trudności z podjęciem prawidłowej decyzji zapewniającej zarówno skuteczność prowadzonej z OZI współpracy, jak też ich bezpieczeństwo prawne. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy OZI, mimo wcześniej otrzymanego od policjantów instruktażu, informuje ich o planowanym z jego udziałem przestępstwie albo gdy – zmuszone okolicznościami – przejęło i przyniosło na spotkanie przedmiot, który może stanowić dowód w sprawie lub którego posiadanie⁵² jest zabronione. Konieczność podejmowania szybkich decyzji w takiej sytuacji – w obowiązującym stanie prawnym – stwarza możliwość nieprawidłowego⁵³, a w incydentalnych przypadkach wręcz niezgodnego z zasadą legalizmu postępowania policjantów, co może prowadzić do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w niektórych przypadkach także do odpowiedzialności karnej⁵⁴.

W niniejszej rozprawie korzystano z czterech podstawowych grup źródeł. Do pierwszej z nich należy zaliczyć piśmiennictwo odnoszące się do bezpieczeństwa jako nauki, a także bezpieczeństwa wewnętrznego jako sfery zainteresowania organów władzy i administracji oraz roli Policji w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Korzystano głównie z publikacji Kuby Jałoszyńskiego, Bolesława Kuca, Stanisława Pieprznego

⁵¹ Obserwacja, kontrola operacyjna, zakup kontrolowany, niejawne wręczenie lub przyjęcie korcy majątkowej oraz przesyłka niejawnie nadzorowana.

⁵² Pojęcie posiadania w kontekście niezgodnych z prawem zachowań nie zostało ujęte w legalną definicję w prawie karnym. Nie wskazano również kryteriów, które pozwalałyby uznać dany stan faktyczny za posiadanie. Znamię posiadania występuje m.in. w art. 171 § 1 k.k. (wytworzenie materiałów niebezpiecznych), art. 202 § 3 i 4a k.k. (produkcja treści pornograficznych), art. 263 § 2 k.k. (nielegalne posiadanie broni) oraz w art. 54 ust. 1 i art. 62 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii.

⁵³ Wiele zawodów ma uregulowane prawo do tzw. błędu w sztuce. Zob. T. Patora, *Tequila Sunrise*, Newsweek z 27 września 2009 r., s. 30–33. Zob. P. Pytlakowski, *Instrukcja 0039. Tajna instrukcja przeciw policji*, Polityka z 17 lipca 2010 r., <http://www.polityka.pl/kraj/analizy/1507204,1,tajna-instrukcja-przeciw-policji.read> (dostęp 25 lutego 2013 r.).

⁵⁴ Zob. Z. Rau, *Problematyka prowadzenia pracy operacyjnej...*, s. 17.

i Bernarda Wiśniewskiego. Drugą grupę źródeł stanowiły raporty, wyniki przeprowadzonych kontroli, odpowiedzi na interpelacje poselskie, a także publikacje prasowe – w części pochodzące z zasobów internetowych. Trzeci rodzaj źródeł stanowiły akty oraz dokumenty prawne dotyczące problematyki czynności operacyjno-rozpoznawczych. Czwartym, najmniej licznym rodzajem źródeł były opracowania dotyczące współpracy z osobowymi źródłami informacji autorów polskojęzycznych, tj. Ewy Gruzy, Ewy Guzik-Makaruk, Filipa Musiała, Roberta Netczuka, Lecha Paprzyckiego, Zbigniewa Raua oraz Adama Tarachy. Korzystano także z prac autorów zagranicznych, w tym Earla Babbie i Davida Silvermana.

Wyniki pracy badawczej zostały zawarte w trzech rozdziałach.

Rozdział pierwszy poświęcony został kwestii bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego oraz roli Policji w tym obszarze. Omówiono w nim główne zadania i organizację Policji. Szerzej przedstawiono służbę kryminalną i jej zadania w zakresie wykrywania przestępstw i wykroczeń oraz ścigania ich sprawców. Przedstawiono katalog uprawnień, jakimi ma prawo posługiwać się Policja podczas realizacji swych zadań ustawowych oraz rolę osobowych źródeł informacji w ich realizacji. W rozdziale tym przedstawiono również uwarunkowania prawne prowadzenia przez policjantów współpracy z osobowymi źródłami informacji.

Rozdział drugi obejmuje zagrożenia czynności operacyjno-rozpoznawczych we współpracy z osobowymi źródłami informacji. Przedstawiono w nim przykłady zagrożeń bezpieczeństwa prawnego policjantów, omówiono źródła zagrożeń leżące w sferze regulacji prawnych, kwalifikacji zawodowych policjantów oraz w kwestii organizacji i nadzoru nad współpracą z osobowymi źródłami informacji.

Rozdział trzeci zawiera propozycje zwiększenia efektywności i zapewnienia bezpieczeństwa współpracy policjantów z osobowymi źródłami informacji w aspekcie prawnym, organizacyjnym i edukacyjnym. Wskazano w nim także problemy, których wyeliminowanie wymaga uregulowania aktem prawnym w randze ustawy. Omówiono problematykę nadzoru instancyjnego i funkcjonalnego, podejmując próbę wskazania czynników wpływających na jego skuteczność, wskazując wśród proponowanych rozwiązań modyfikację procedur doboru na stanowiska kierownicze oraz standaryzację i certyfikację stanowisk. W wymiarze edukacyjnym zwrócono uwagę na skutki zmian przeprowadzonych w systemie szkolenia policjantów, które destabilizują ten system poprzez brak spójnej koncepcji szkolenia i doskonalenia zawodowego. Wśród propozycji rozwiązań

wskazano modyfikację programu szkolenia zawodowego podstawowego i szkolenia zawodowego wyższego oraz szerszą realizację doskonalenia zawodowego centralnego (specjalistycznego), którym powinno towarzyszyć stworzenie systemu badania efektywności szkoleń i doskonalenia zawodowego.

W **zakończeniu** przedstawiono syntetyczne wyniki badań własnych, pozwalających na wskazanie sfery, w której istnieje potrzeba pilnego opracowania praktycznych rozwiązań do zastosowania w toku współpracy z osobowymi źródłami informacji oraz sfery, w której z uwagi na obowiązujące przepisy lub ich brak nadal mogą występować zagrożenia dla bezpieczeństwa prawnego policjantów i bezpieczeństwa OZI, a także wnioski dotyczące wykorzystania wyników badań w pracy Policji i innych służb prowadzących współpracę z osobowymi źródłami informacji.

Składam serdeczne podziękowania promotorowi tej pracy, dr. hab. Waldemarowi Zubrzyckiemu – profesorowi Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, za pomoc naukową i życzliwość oraz insp. w st. spoczynku Tomaszowi Warykiewiczowi, który był moim zawodowym mentorem. Przeprowadzenie badań nie byłoby możliwe bez życzliwości Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, nadinsp. Dariusza Banachowicza.

Rozdział 1

Praca operacyjno-rozpoznawcza policjantów przy wykorzystaniu osobowych źródeł informacji

Różnie określane i rozumiane w literaturze bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i społeczeństwa, a także podstawową potrzebą każdego demokratycznego państwa i systemów międzynarodowych. Potrzeba bezpieczeństwa wymieniana jest na jednym z czołowych miejsc katalogu podstawowych potrzeb jednostki i podmiotów zbiorowych, a oznacza brak ryzyka utraty wartości dla podmiotu szczególnie cennych: zdrowia, życia, dóbr materialnych i niematerialnych. Zapewnienie optymalnego stanu bezpieczeństwa jest w związku z tym jednym z najważniejszych celów ludzkiego działania. Pojęcie bezpieczeństwa państwa, mające bardzo rozległy wymiar, w literaturze przedmiotu analizowane jest w wielu ujęciach i nie wiąże się jedynie z zagrożeniem utraty suwerenności państwa czy agresją zbrojną, ale w coraz większym stopniu z zagrożeniami pozamilitarnymi. Spotkać się można z pojęciem bezpieczeństwa wewnętrznego, zewnętrznego, międzynarodowego, ekonomicznego, ekologicznego czy socjalnego. Również w aktach prawnych pojęcie bezpieczeństwa używane jest w różnych aspektach, np. bezpieczeństwa w ruchu drogowym, bezpieczeństwa powszechnego, imprez masowych itd. Podobnie na różnych poziomach oraz w różnych zakresach można rozpatrywać pojęcie bezpieczeństwa wewnętrznego, do którego ograniczać się będą niniejsze rozważania, bowiem współpraca policjantów z osobowymi źródłami informacji dotyczy obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Bezpieczeństwo w szerokim znaczeniu wymaga zaangażowania wielu podmiotów politycznych, społecznych i gospodarczych realizujących zadania w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony oraz wielu organów administracji publicznej – rządowej i samorządowej. Na system bezpieczeństwa składa się sposób zorganizowania powyższych organów oraz przepisy prawa, stwarzające formalne i praktyczne warunki ochrony obywateli⁵⁵. Do zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa niezbędna jest wzajemna pomoc w działaniach oraz scalenie wysiłków wielu różnych instytucji państwowych. Odpowiednią rolę w ramach sektora bezpieczeństwa mają do odegrania: obrona cywilna, Policja, służby specjalne, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, jednostki ratownictwa i inne wyspecjalizowane agencje, inspekcje i służby. Część z nich jako specjalnie powołane do realizacji zadań z dziedziny bezpieczeństwa i porządku publicznego pełni rolę podstawową.

Strategiczne cele polskiej polityki bezpieczeństwa ustanowiono w dokumencie zatytułowanym *Strategia Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, który przyjęto w styczniu 2000 r., w rok po wstąpieniu Polski do NATO. Wydarzenia z 11 września 2001 r. oraz konsekwencje ataku wymierzonego przeciwko światowemu mocarstwu, jakim są Stany Zjednoczone, wymagały nowej strategii dostosowanej do zmieniających się warunków międzynarodowych i konsekwencji związanych z aktywnym udziałem Polski w koalicji antyterrorystycznej. Zdaniem S. Kozieja „strategię tę, przygotowaną przez MSZ, charakteryzowała pewna niekonsekwencja, gdyż ograniczała się ona w zasadzie jedynie do dwóch dziedzin bezpieczeństwa państwa, a mianowicie, polityki zagranicznej i obronności”⁵⁶.

W dniu 8 września 2003 r. przyjęto zaktualizowaną *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁷, która w założeniu była podstawą i punktem wyjścia do opracowania poszczególnych strategii sektorowych, w dziedzinach mających podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Za zagrożenie dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na przedmiot działalności (przemyt broni, niebezpiecznych materiałów, narkotyków i ludzi) oraz sposób działania (korupcja,

⁵⁵ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 31.

⁵⁶ S. Koziej, *Strategia bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej po wstąpieniu do NATO. Skrypt internetowy*, Warszawa/Ursynów 2008, s. 5, http://www.koziej.pl/files/Skrypt_-_SBIORP_w_NATO.doc (dostęp 10 grudnia 2012 r.).

⁵⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2003), <http://adamkorc.w.interia.pl/bezp.pdf> (dostęp 20 grudnia 2012 r.).

pranie brudnych pieniędzy, destabilizacja systemu finansowego) uznano także zorganizowaną przestępczość międzynarodową. Obszar Polski, między innymi ze względu na tranzytowe położenie, był przedmiotem rosnącego zainteresowania zorganizowanych międzynarodowych grup przestępczych. Realizacja strategii i zawarte w niej treści podlegały stałemu monitorowaniu zgodnie z konstytucyjnymi zadaniami organów władzy państwowej, w celu ewentualnej modyfikacji wynikającej z ewolucji uwarunkowań bezpieczeństwa narodowego Polski.

W dniu 3 listopada 2007 r. Prezydent RP zatwierdził *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁵⁸, która zastąpiła strategię przyjętą 8 września 2003 r. i zawierała oficjalną wykładnię polskich interesów narodowych, określając cele strategiczne Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, wraz z koncepcją ich osiągnięcia. W dokumencie wskazano podstawowe interesy i cele państwa polskiego w zakresie bezpieczeństwa narodowego, obejmując nie tylko zagrożenia czysto militarne, ale również bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne. W punkcie 36. jako zagrożenie dla Polski wskazano zorganizowaną przestępczość międzynarodową oraz zagrożenia wynikające z faktu przystąpienia Polski do pełnej realizacji układu z Schengen (utrudnienie przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym, ułatwienie wwozu substancji odurzających itd.).

W dniu 24 listopada 2009 r. decyzją Rady Ministrów przyjęto, przedłożony przez ministra rozwoju regionalnego, plan uporządkowania strategii rozwoju⁵⁹. W dokumencie zaproponowano, by *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* była jedną z dziewięciu nowych strategii rozwoju i polityk⁶⁰ (z obecnie obowiązujących 42 dokumentów tego typu) oraz by każda z dziewięciu strategii miała swojego koordynatora. *Strategię*

⁵⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* (2007), http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RPpdf (dostęp 10 grudnia 2012 r.).

⁵⁹ Zaktualizowana *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego* zostanie zaaprobowana przez Prezydenta RP po przyjęciu nowej Koncepcji Strategicznej NATO, z uwzględnieniem strategii sojuszniczej.

⁶⁰ Opracowanie strategii *Sprawne Państwo 2020* wynikało z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 24 listopada 2009 r. dokumentu *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, który wprowadził działania porządkujące w obszarze obowiązujących dokumentów strategicznych i ograniczył liczbę strategii z 42 do 9 nowych strategii rozwoju (tzw. strategii zintegrowanych) realizujących średniookresową strategię rozwoju kraju i długookresową strategię rozwoju kraju, w szczególności *Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Zob. uchwałę nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. poz. 136).

Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP wymieniono w punkcie 8., wskazując jako jej koordynatora Prezesa Rady Ministrów. Zagadnienia dotyczące między innymi bezpieczeństwa publicznego, ochrony przed zagrożeniami, klęskami i terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, przestępczością kryminalną i korupcją, których koordynatorem byłby minister spraw wewnętrznych, ujęto w pkt 5. Strategii *Sprawne Państwo*. Ponieważ w opinii Biura Bezpieczeństwa Narodowego system bezpieczeństwa narodowego Polski charakteryzuje się podejściem resortowym i nie ma spójnego, zintegrowanego charakteru, Prezydent RP podjął decyzję o przeprowadzaniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego⁶¹.

Prawo polskie, na podstawie którego działają organy władzy publicznej⁶², zawiera wiele definicji terminu „bezpieczeństwo”. Terminu „bezpieczeństwo wewnętrzne”⁶³ użyto w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która w art. 146, określając zadania Rady Ministrów, w ust. 4 pkt 7–8 stanowi, że: „W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: (...)

- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa”.

Zgodnie ze *Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP* z 2007 r. „nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania – odpowiednio do zaistniałej sytuacji – w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanych z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych”⁶⁴.

⁶¹ Posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego poświęcone rezultatom Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN) w dniu 8 listopada 2012 r., zdanie 3, http://www.bbn.gov.pl/palm/pl/2/4199/Posiedzenie_RBN_na_temat_wynikow_Strategicznego_Przegladu_Bezpieczenstwa_Narodow.html?search=8721734 (dostęp 12 listopada 2012 r.).

⁶² Artykuł 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁶³ Bezpieczeństwo wewnętrzne jest przedmiotem studiów akademickich w wielu uczelniach w Polsce, zarówno jako oddzielny kierunek studiów, jak i jako specjalizacja na kierunku administracja oraz na kierunku politologia.

⁶⁴ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, 2007, s. 15.

Należy podzielić pogląd A. Korczyńskiego, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa nie może być przypisane tylko jednemu działowi administracji rządowej, co implikuje niemożność identyfikowania tego obszaru bezpieczeństwa narodowego wyłącznie z jednym resortem⁶⁵. Według S. Kozieja „system bezpieczeństwa to zasoby (siły i środki) wydzielone do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, zorganizowane i przygotowane odpowiednio do charakteru tych zadań i warunków ich wykonywania. Podsystemami wykonawczymi są wyspecjalizowane w dziedzinie bezpieczeństwa siły i środki państwa (dyplomacja, siły zbrojne, wywiad, kontrwywiad, Policja, Straż Pożarna, Straż Graniczna, służby ratownicze itd.) oraz pozostałe elementy struktury państwowej (gospodarcze, społeczne, informacyjne, edukacyjne, itp.)”⁶⁶.

System bezpieczeństwa narodowego tworzą podsystem kierowania oraz podsystemy wykonawcze. W skład podsystemów wykonawczych wchodzi „siły i środki pozostające we właściwościach ministrów kierujących działami administracji rządowej, centralnych organów administracji rządowej, wojewodów, organów samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawowo określonych zadań w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Podstawowym zadaniem podsystemów wykonawczych jest wczesne rozpoznawanie wyzwań i zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa kraju, a w razie ich wystąpienia – przeciwdziałanie negatywnym następstwom”⁶⁷. Terminu „bezpieczeństwo i porządek publiczny” użyto w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁶⁸.

⁶⁵ A. Korczyński, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 61, <http://adamkorcz.winteria.pl/wewn.pdf> (dostęp 27 października 2012 r.).

⁶⁶ S. Koziej, *Wykład – Teoria bezpieczeństwa*, Warszawa–Ursynów 2009, www.koziej.pl/files/Wyklad_-_Teoria_bezpieczenstwa.ppt (dostęp 27 października 2012 r.).

⁶⁷ *Ibidem*, s. 23.

⁶⁸ Istotne jest wskazanie, że ograniczanie praw i wolności konstytucyjnych może być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy jest to konieczne, m.in. dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Możliwość ograniczenia konkretnych praw i wolności ze względu na ochronę bezpieczeństwa wskazano ponadto w art. 45 ust. 2, art. 53 ust. 5 i art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

1.1. Zadania Policji w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej

Ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁶⁹ utworzono dział administracji rządowej pod nazwą „sprawy wewnętrzne” (art. 5 pkt 24), który stosownie do art. 29 ust. 1 tej ustawy w punkcie 1 obejmuje sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Bezpieczeństwo publiczne⁷⁰ jest szczególną dziedziną bezpieczeństwa. Głównymi elementami podsystemu bezpieczeństwa publicznego z uwagi na zadania, jakie mu przypisano, są odpowiednio Minister Spraw Wewnętrznych oraz Komendant Główny Policji. Niewątpliwie podstawą podsystemu bezpieczeństwa publicznego jest Policja, która jest jednym z wyspecjalizowanych ogniw systemu bezpieczeństwa w każdym jego aspekcie, dotyczącym zarówno obywateli, jak i państwa. Rolę Policji S. Pieprzny określił następująco: „Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do wielu organów określanych w doktrynie mianem policji administracyjnych. W systemie tym znajdują się formacje uzbrojone i umundurowane na wzór wojskowy (np. Policja, Straż Graniczna), jak i cywilne organy administracji publicznej wyspecjalizowane w sprawach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (inspekcje). (...). W całym jednak systemie Policja spełnia rolę szczególną, ponosząc największą odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Pozostałe podmioty stanowią uzupełnienie, a także wzmocnienie ochrony tego stanu”⁷¹.

Różnie na przestrzeni lat kształtowała się rola Policji w organizacji organów administracji publicznej, ale niezależnie od nazwy i podporządkowania, ciągle była formacją uzbrojoną, służącą państwu, mając za zadanie ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jak zauważa P. Majer: „ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz utworzona na jej podstawie formacja po (...) 20 latach niewiele mają wspólnego z pierwowzorami. Akt normatywny był tak wiele razy nowelizowany, że zmianom, mówiąc nieco na wyrost, nie uległ tylko tytuł. W trakcie transformacji państwa zmieniała się również Policja, w której dokonano z powodów pokoleniowych bardzo znacznej wymiany kadry”⁷².

⁶⁹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 743 z późn. zm.

⁷⁰ Bezpieczeństwo publiczne, czyli przeciwdziałanie wewnętrznym zagrożeniom ładu i porządku publicznego oraz skutkom klęsk żywiołowych.

⁷¹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, s. 9.

⁷² P. Majer, *Doświadczenie jako źródło inspiracji w poszukiwaniu nowego modelu organizacyjnego polskiej Policji* (w:) *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii*

Zmianom ustrojowo-gospodarczym zapoczątkowanym w 1990 r. towarzyszyły przekształcenia prawne w strukturze i zakresie działania ówczesnej formacji. W dniu 10 maja 1990 r. – z dniem opublikowania wszedł w życie pakiet ustaw policyjnych, a wśród nich ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁷³. Zdaniem S. Pieprznego zakres zadań i struktura organizacyjna pozwalają na wydzielenie dwóch zasadniczych etapów w funkcjonowaniu Policji: lata 1990–1998 i okres od 1 stycznia 1999 r., to jest po wprowadzeniu reformy ustrojowej państwa⁷⁴.

W Deklaracji o policji⁷⁵, którą w 1979 r. przyjęło Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy jako Rezolucję nr 690, zdefiniowano Policję jako formację służącą społeczeństwu, określając funkcję Policji wobec obywateli oraz jej usytuowanie w systemie państwa demokratycznego. W rozdziale 1 ustawy o Policji⁷⁶ – Przepisy ogólne, w art. 1 ust. 1 Policję pierwotnie określono jako: „umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego”. Pięć lat później zmieniając ustawę o Policji⁷⁷, zmieniono brzmienie art. 1 ust. 1, określając Policję jako: „umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego” (art. 1 ust. 1 ustawy o Policji).

Komendant Główny Policji jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 5 ust. 1 ustawy o Policji)⁷⁸. Treść tego przepisu nie wskazuje precyzyjnie granic policyjnych zadań.

Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian, pod red. M. Lisieckiego, M. Raczkowskiej-Lipińskiej, B. Sitka, W. Pokruszyńskiego, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie, Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Józefów 2009, s. 467.

⁷³ Dz. U. Nr 30, poz. 179.

⁷⁴ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, s. 17.

⁷⁵ *Deklaracja o policji: Rezolucja 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (1979 r.); Uwagi Komitetu Rady Ministrów Rady Europy do Rezolucji 690 (1979): Deklaracja o policji*, przekł. J. Krahelska, A. Rzepliński, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Ośrodek Informacji Dokumentacji Rady Europy, Warszawa 1993.

⁷⁶ Chodzi o tekst zawarty w: Dz. U. Nr 30, poz. 179.

⁷⁷ Artykuł 2 ustawy z dnia 21 lipca 1995 r. o zmianie ustaw: o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa, o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw.

⁷⁸ Zob. R. Glowacki, *Program „Bezpieczne miasto” a lokalny system ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* (w:) *Bezpieczeństwo to wspólna sprawa. Ochrona bezpieczeństwa publicznego – rozwiązania systemowe w skali kraju i regionu. Materiały poseminaryjne*, pod red. J. Fiebiga, M. Roga, A. Tyburskiej, WSPol, Szczytno 2002, s. 241.

Ze sformułowania, jakiego użył ustawodawca, wynika, że Policja jest formacją mającą służebny charakter wobec społeczeństwa, a jej istotą jest zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ponieważ potrzeby społeczne ulegają ciągłym zmianom, a ich realizacja wyłącznie przez Policję byłaby w praktyce niemożliwa, dlatego służebne wobec społeczeństwa zadania realizują również podmioty pozapolicyjne.

W odniesieniu do roli Policji wobec społeczeństwa zakres jej zadań wykracza poza wskazaną ochronę. Sformułowanie zawarte w treści art. 1 ust. 1 ustawy o Policji ma zatem głównie charakter podkreślający rolę Policji w państwie i jednocześnie wskazujący na istotę jej działania⁷⁹. Jak zauważa W. Kotowski: „ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji była już 86 razy nowelizowana, w tym czterokrotnie, ze względu na zakres zmian, ogłaszano tekst jednolity”⁸⁰ oraz „ustawa o Policji jest realizowana przez 290 dyspozycji i 97 aktów wykonawczych w postaci rozporządzeń (zarządzeń i decyzji), z tym że przez liczbę 97 wyrażono akty wykonawcze do aktów wykonawczych”⁸¹.

Główne zadania Policji, będące również przedmiotem regulacji innych ustaw⁸², wskazane zostały przez ustawodawcę w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;

⁷⁹ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, s. 29.

⁸⁰ Tekst jednolity ustawy o Policji ogłaszano w: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1678.

⁸¹ W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2012, s. 1127 i n.

⁸² Wiele zadań Policji wynika z przepisów kodeksu postępowania karnego i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych⁸³;
- prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA)⁸⁴.

Stosownie do postanowień art. 1 ust. 2 ustawy o Policji jej obowiązkiem jest również realizacja zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Podstawowe zadania Policji mają bardzo zróżnicowany charakter i odnoszą się nie tylko do sfery zewnętrznej, ale również wewnątrzpolicyjnej, w szczególności w zakresie gromadzenia, przetwarzania i przekazywania informacji kryminalnych oraz prowadzenia specjalistycznych baz danych⁸⁵. W ocenie S. Pieprznego ogólny charakter zadań określony w art. 1 ust. 1 ustawy o Policji wskazuje na „brak możliwości dokładnego określenia granic tych zadań”⁸⁶. Chociaż z art. 1 ust. 2 ustawy o Policji wynika, że naczelnym zadaniem Policji jest ochrona życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra, ustawodawca zastrzegł otwarty charakter zadań Policji, bowiem z ich analizy wynika, iż niemożliwe jest wyobrażenie sobie sytuacji, w której Policja nie mogłaby podjąć działań – o ile byłyby one ukierunkowane na ochronę i utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸⁷. Próba usystematyzowania zadań

⁸³ W brzmieniu ustalonym przez art. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 23 maja 2002 r. o zmianie ustawy o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, ustawy o Policji, ustawy o cudzoziemcach i ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 81, poz. 731), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2003 r.

⁸⁴ Dodany przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 70), która weszła w życie z dniem 1 lutego 2005 r.

⁸⁵ R. Szalowski, *Prawnoadministracyjne kompetencje Policji*, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi, Łódź 2010, s. 30–31.

⁸⁶ S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, s. 28.

⁸⁷ M.K. Jurgiewicz, *Znaczenie i zakres zadań Policji*, Przegląd Prewencyjny 2012, nr 2(6), s. 66.