



MARIUSZ WIECZOREK
PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

SŁUŻBY MUNDUROWE W POLSKIM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

**MARIUSZ WIECZOREK
PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ**

**SŁUŻBY MUNDUROWE
W POLSKIM SYSTEMIE
BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO**



Recenzenci:

dr hab. prof. ASzWoj Konrad Walczuk

dr hab. prof. ASzWoj Piotr Milik

Autorzy:

dr hab. prof. URad Mariusz Wieczorek – rozdziały I-III

prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz – rozdziały IV-V

Opracowanie wydawnicze

Monika Fetraś

Redakcja

Karolina Derleta

Projekt okładki

Robert Bondarowicz

Copyright © by Przemysław Szustakiewicz, Mariusz Wieczorek

Copyright © by Uniwersytet Radomski

im. Kazimierza Pułaskiego (Wydawnictwo 2025)

26-600 Radom, ul. Malczewskiego 29

www.uniwersytetradom.pl, e-mail:wydawnictwo@urad.edu.pl

ISSN 1642-5278

ISBN 978-83-68172-16-4

Wszelkie prawa zastrzeżone. Nieautoryzowane rozpowszechnianie całości bądź fragmentów niniejszej publikacji w jakiegokolwiek postaci jest zabronione. Wykonywanie kopii metodami: kserograficzną, fotograficzną, a także kopiowanie na nośnikach: filmowym, magnetycznym lub innym powoduje naruszenie praw autorskich do niniejszej publikacji.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej książce informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich lub patentowych. Autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Wyd. 1

Spis treści

Przedmowa.....	9
Wykaz skrótów	11

Rozdział I

Przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego

1. Państwo i bezpieczeństwo	13
1.1. Państwo.....	13
1.2. Bezpieczeństwo wewnętrzne a funkcje, cele i zadania państwa.....	18
1.3. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo jednostki.....	25
1.4. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego a prawa i wolności obywatelskie	27
2. Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego	31
3. Stany nadzwyczajne.....	38
4. Militaryzacja.....	42

Rozdział II

Podmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego

1. Organy o właściwości ogólnej.....	45
1.1. Organy władzy ustawodawczej.....	45
1.1.1. Sejm	45
1.1.2. Senat.....	47
2. Organy władzy wykonawczej.....	47
2.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej	47
2.2. Rada Ministrów.....	52
3. Terenowe organy administracji rządowej.....	57
3.1. Organy administracji rządowej	57
3.2. Organy administracji samorządowej.....	60
4. Relacje między podmiotami systemu bezpieczeństwa	61
4.1. Kierownictwo.....	61
4.2. Nadzór.....	62
4.3. Koordynacja.....	63
4.3. Współdziałanie.....	64

Rozdział III***Służby mundurowe podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych... 65***

1. Policja	65
1.1. Zarys historii Policji.....	65
1.2. Zadania Policji	71
1.3. Organizacja Policji.....	73
1.4. Zakres uprawnień Policji	79
2. Państwowa Straż Pożarna	83
2.1. Zarys historii Państwowej Straży Pożarnej.....	83
2.2. Zadania Państwowej Straży Pożarnej	89
2.3. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej.....	89
2.4. Zakres uprawnień Państwowej Straży Pożarnej	90
3. Straż Graniczna.....	93
3.1. Zarys historii Straży Granicznej	93
3.2. Zadania Straży Granicznej.....	97
3.3. Organizacja Straży Granicznej	99
3.4. Zakres uprawnień Straży Granicznej	102
4. Służba Ochrony Państwa	106
4.1. Zarys Służby Ochrony Państwa.....	106
4.2. Zadania Służby Ochrony Państwa	109
4.3. Organizacja Służby Ochrony Państwa.....	110
4.4. Zakres uprawnień Służby Ochrony Państwa	111

Rozdział IV***Służby specjalne 115***

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	115
1.1. Zarys historii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	115
1.2. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego	117
1.3. Organizacja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	122
1.4. Zakres uprawnień funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.....	125
2. Agencja Wywiadu.....	134
2.1. Zarys historii Agencji Wywiadu.....	134
2.2. Zadania Agencji Wywiadu	135
2.3. Organizacja Agencji Wywiadu	137
2.4. Zakres uprawnień funkcjonariuszy Agencji Wywiadu.....	138
3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego.....	140
3.1. Zarys historii Służby Kontrwywiadu Wojskowego.....	140
3.2. Zadania Służby Kontrwywiadu Wojskowego	142
3.3. Organizacja Służby Kontrwywiadu Wojskowego	143
3.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego	145

4. Służba Wywiadu Wojskowego	150
4.1. Zarys historii Służby Wywiadu Wojskowego	150
4.2. Zadania Służby Wywiadu Wojskowego	150
4.3. Organizacja Służby Wywiadu Wojskowego	151
4.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego.....	153
5 Centralne Biuro Antykorupcyjne.....	155
5.1. Zarys historii Centralnego Biura Antykorupcyjnego	155
5.2. Zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego	156
5.3. Organizacja Centralnego Biura Antykorupcyjnego	160
5.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego	162

Rozdział V

Pozostałe służby mundurowe	170
1. Służba Więzienna	170
1.1. Zarys historii Służby Więziennej	170
1.2. Zadania Służby Więziennej	171
1.3. Organizacja Służby Więziennej	173
1.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej	176
2. Służba Celno-Skarbowa.....	178
2.1. Zarys historii Służby Celno-Skarbowej	178
2.2. Zadania Służby Celno-Skarbowej.....	180
2.3. Organizacja Służby Celno-Skarbowej	182
2.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej	183
3. Straż Marszałkowska	189
3.1. Zarys historii Straży Marszałkowskiej.....	189
3.2. Zadania Straży Marszałkowskiej	190
3.3. Organizacja Straży Marszałkowskiej.....	191
3.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej.....	193
Literatura.....	196

Contents

Preface	9
---------------	---

Chapter I

<i>The objective dimension of internal security</i>	13
--	-----------

1. The state and security	13
1.1. The state	13
1.2. Internal security and the functions, objectives, and duties of the state	18
1.3. National and individual security	25
1.4. Internal security assurance and civic rights and liberties	27
2. Threats to internal security	31
3. Emergency states	38
4. Militarisation.....	42

Chapter II

<i>The subjective dimension of internal security</i>	45
---	-----------

1. Legislative authorities.....	45
1.1.1. The Sejm.....	45
1.1.2. The Senate	47
2. Executive authorities	47
2.1. The President of the Republic of Poland.....	47
2.2. The Council of Ministers	52
3. Local state administration authorities	57
3.1. State administration authorities.....	57
3.2. Local administration authorities.....	60
4. Relations among security system entities	61
4.1. Management.....	61
4.2. Supervision.....	62
4.3. Coordination.....	63
4.4. Cooperation.....	64

Chapter III

<i>Uniformed services reporting to the competent internal affairs minister</i>	65
---	-----------

1. Police	65
1.1. An outline of the Police's history.....	65
1.2. The duties of the Police.....	71

1.3. The organisation of the Police.....	79
1.4. The scope of the Police's authorities.....	79
2. The National Fire Service.....	83
2.1. An outline of the National Fire Service's history	83
2.2. The duties of the National Fire Service.....	89
2.3. The organisation of the National Fire Service	89
2.4. The scope of the National Fire Service's authorities	90
3. The Border Guard.....	93
3.1. An outline of the Border Guard's history.....	93
3.2. The duties of the Border Guard.....	97
3.3. The organisation of the Border Guard.....	99
3.4. The scope of the Border Guard's authorities	102
4. The State Protection Service.....	106
4.1. An outline of the State Protection Service's history	106
4.2. The duties of the State Protection Service	109
4.3. The organisation of the State Protection Service	110
4.4. The scope of the State Protection Service's authorities	111

Chapter IV

Intelligence services	115
1. ABW Internal Security Agency	115
1.1. An outline of the <i>ABW</i> Internal Security Agency's history.....	115
1.2. The duties of the <i>ABW</i> Internal Security Agency	117
1.3. The organisation of the <i>ABW</i> Internal Security Agency	122
1.4. The scope of the <i>ABW</i> Internal Security Agency officers' authorities.....	125
2. Foreign Intelligence Agency.	134
2.1. An outline of the Foreign Intelligence Agency's history.....	134
2.2. The duties of the Foreign Intelligence Agency	135
2.3. The organisation of the Foreign Intelligence Agency	137
2.4. The scope of the Foreign Intelligence Agency officers' authorities	138
3. Military Counterintelligence Service	140
3.1. An outline of the Military Counterintelligence Service's history	140
3.2. The duties of the Military Counterintelligence Service	142
3.3. The organisation of the Military Counterintelligence Service	143
3.4. The authorities of the Military Counterintelligence Service officers.....	145
4. Military Intelligence Service	150
4.1. An outline of the Military Intelligence Service's history.....	150
4.2. The duties of the Military Intelligence Service	150
4.3. The organisation of the Military Intelligence Service	151
4.4. The authorities of the Military Intelligence Service officers	153
5. Central Anticorruption Bureau	155
5.1. An outline of the Central Anticorruption Bureau's history.....	155
5.2. The duties of the Central Anticorruption Bureau	156

5.3. The organisation of the Central Anticorruption Bureau	160
5.4. The authorities of the Central Anticorruption Bureau officers	162

Chapter V

<i>The remaining uniformed services</i>	<i>170</i>
1. Prison Service	170
1.1. An outline of the Prison Service's history	170
1.2. The duties of the Prison Service.....	171
1.3. The organisation of the Prison Service	173
1.4. The authorities of the Prison Service officers	176
2. Tax and Customs Service	178
2.1. An outline of the Tax and Customs Service's history	178
2.2. The duties of the Tax and Customs Service.....	180
2.3. The organisation of the Tax and Customs Service	182
2.4. The authorities of the Tax and Customs Service officers	183
3. Marshal Guard	189
3.1. An outline of the Marshal Guard's history	189
3.2. The duties of the Marshal Guard	190
3.3. The organisation of the Marshal Guard	191
3.4. The authorities of the Marshal Guard officers	193
References.....	196

Przedmowa

Jednym z podstawowych celów współczesnego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Realizacja zadań z tego obszaru, ze względu na różnorodność zagrożeń dla bezpieczeństwa – zarówno tych, których źródłem jest człowiek, jak i generowanych przez siły natury – czyni koniecznym zaangażowanie istotnych sił i zasobów państwa. Efektywna realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, również ze względu na naturę tych zagrożeń, wymaga działań podejmowanych przez ludzi dysponujących wysokim poziomem kompetencji. Z punktu widzenia sprawnego działania konieczna jest specjalizacja, tzn. tworzenie tzw. formacji mundurowych, powoływanych do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Warto przy tym podkreślić, że struktury te, jako instytucje wyspecjalizowane w zwalczaniu określonych zagrożeń, z wyraźnie określonym zakresem zadań, strukturą wewnętrzną oraz z przyznanymi prawnymi środkami działania, pojawiły się relatywnie późno.

Od co najmniej kilkunastu lat obserwujemy znaczący rozwój nauk o bezpieczeństwie. Przedmiotem tej dość młodej dyscypliny naukowej są w szczególności współczesne systemy militarne i niemilitarne szeroko i nadal – pomimo coraz liczniejszej literatury – niejednolicie rozumianego bezpieczeństwa. Oddawane do rąk Czytelników opracowanie, jakkolwiek uwzględniające dorobek nauk o bezpieczeństwie, zostało napisane z perspektywy prawniczej. Stąd też kluczowe znaczenie ma osadzenie rozważań teoretycznych, prowadzonych przede wszystkim w dwóch pierwszych rozdziałach, na podstawie normatywnej. Przedstawianie poszczególnych elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, w kontekście służb mundurowych, uwzględnia przy tym hierarchiczny układ źródeł prawa, a co za tym idzie wiodącą rolę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zastosowany sposób prowadzenia wywodu pozwala, a nawet narzuca postrzeganie polskich służb mundurowych jako kluczowych elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej.

Treść kolejnych rozdziałów (III-VI), poświęcona omówieniu poszczególnych formacji mundurowych, pozostaje w ścisłej korelacji merytorycznej z pojęciami przybliżonymi w początkowych częściach książki. Wewnętrzny układ rozdziałów w tej części książki jest tożsamy, co w naszej ocenie powinno ułatwić przyswojenie zawartości.

Książka „*Służby mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*” nie wyczerpuje wszystkich zagadnień składających się na bezpieczeństwo wewnętrzne, ponieważ z uwagi na jej objętość i charakter tak być nie może. Należy ją raczej

odbierać jako wyraz postrzegania tytułowego zagadnienia przez prawników, a przy tym jako pomoc dydaktyczną dla studentów kierunków bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo narodowe, administracja itp.

Autorzy

Wykaz skrótów

Akty normatywne

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.

Kk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383.

Kpk – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46.

uPol – ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 145.

uSG – ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2024 r. poz. 915.

uPSP – ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1443 ze zm.

uABWoAW – ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 812.

uCBA – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 184.

uSKWoSWW – ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1405.

uSW – ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1869.

uKAS – ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 ze zm.

uSOP – ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, t.j. z 2025 r., poz. 34 ze zm.

uSM – ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, t.j. Dz.U. z 2025 r., 1729.

Instytucje

ABW – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

AW – Agencja Wywiadu

CBA – Centralne Biuro Antykorupcyjne

KAS – Krajowa Administracja Skarbowa

PSP – Państwowa Straż Pożarna

SC-S – Służba Celno-Skarbowa

SG – Straż Graniczna

SKW – Służba Kontrwywiadu Wojskowego

SM – Straż Marszałkowska

SW – Służba Więzienna

SWW – Służba Wywiadu Wojskowego

Rozdział I

Przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego

1. Państwo i bezpieczeństwo

1.1. Państwo

Zgodnie z tematem tej monografii przedmiotem rozważań są służby mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Z tak określonego tematu wynika oczywista teza, że istnieje logiczny, merytoryczny związek pomiędzy państwem, bezpieczeństwem wewnętrznym oraz służbami mundurowymi. Wśród tych pojęć na pierwszy plan wysuwa się państwo jako podmiot, który określa to, co składa się na bezpieczeństwo wewnętrzne, decyduje o utworzeniu struktur odpowiedzialnych za jego zapewnienie – w tym zwłaszcza tzw. służb mundurowych, zakresie powierzonych im zadań, formach realizacji tych zadań czy wreszcie o statusie prawnym osób je tworzących. Służby mundurowe są tworzone przez państwo i działają w jego imieniu i na jego rzecz. Związek pomiędzy państwem a służbami mundurowymi jest nierozzerwalny i współzależny – z jednej strony nie sposób wyobrazić sobie sprawnego państwa bez służb mundurowych, a z drugiej – służby nie mogą istnieć bez państwa, bo to ono powołuje je do życia, udziela legitymacji do działania w jego imieniu. Potwierdzeniem tego w wymiarze symbolicznym są mundur, godło oraz treść roty ślubowania (przysięgi) składanej przez funkcjonariuszy. Dość często definiowanie państwa następuje przez odwołanie się do art. 1 konwencji z Montevideo z 1933 roku¹, w którym stwierdzono, że państwo jako podmiot prawa międzynarodowego powinno mieć następujące elementy: a) stałą ludność, b) suwerenną władzę, c) określone terytorium, oddzielone od innych granicą oraz d) zdolność do wchodzenia w stosunki międzynarodowe. Nie kwestionując przydatności tej definicji, należy zauważyć, że jest ona użyteczna przede wszystkim w odniesieniu do uczestniczenia w obrocie prawa międzynarodowego publicznego, czego wyrazem jest przede wszystkim zdolność do zawierania umów międzypaństwowych².

¹ <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>; [dostęp: 17.01.2025 r.].

² Należy jednak podkreślić, że chociaż współcześnie „państwa nadal odgrywają w nich główną i decydującą rolę, występują także inne podmioty, takie jak organizacje międzynarodowe lub narody, które walczą o swoją niepodległość. Stosunki między państwami a innymi podmiotami, np. między państwem a powstańcami czy narodem walczącym o swoją niepodległość, który nie utworzył jeszcze organizacji państwowej, uregulowane

Nie oznacza to jednak, że o państwie jako podmiocie prawa międzynarodowego, można mówić dopiero od czasu konwencji z Montevideo. Trzeba zauważyć, że traktaty pomiędzy podmiotami, które współcześnie traktujemy jako państwa, zawierane były już w starożytności. Dowodzi tego chociażby tabliczka klinowa datowana na ok. 3000 r. p.n.e., na której to utrwalony został traktat zawarty pomiędzy władcą mezopotamskiego państwa-miasta Lagasz a innym państwem-miastem tej krainy – Umma. Istnieją również liczne zapisy korespondencji dyplomatycznej pomiędzy faraonem starożytnego Egiptu, Ramzesem II a władcą Hetytów Hattusili II z XIII w. p.n.e.³

Należy przy tym stwierdzić, że koniecznym warunkiem podmiotowości międzynarodowej państwa jest jego wcześniejsze istnienie. U zarania państwowości, na wczesnym etapie funkcjonowania, ich aktywność międzynarodowa nie odgrywała kluczowej roli i była pochodna, wtórna wobec istnienia pewnej struktury polityczno-społecznej, którą obecnie postrzegamy jako państwo.

Próby wyjaśnienia natury państwa i jego pochodzenia podejmowane były już od czasów starożytnych, a na poszczególnych etapach ustrojowo-prawnej myśli rozwoju, przedstawiano różne koncepcje na temat istoty państwa i jego powstania.

Wśród nich można wskazać m.in. teorię teologiczną, w różnym stopniu wiążącą państwo i władzę państwową z ingerencją boską⁴ oraz teorię patriarchalną, w której państwo było efektem rozrastającej się rodziny, a wzorem władzy państwowej ojca tej rodziny, patriarchy narodu jest biblijny Adama.

Z kolei w doktrynie patrymonialnej władzę wiązano z prawem własności ziemi (*patrimonium*). W tej koncepcji prawo prywatne – prawo własności (*dominium*) stanowiło źródło władzy (*imperium*).

Bardzo duży wpływ na współczesny sposób postrzegania państwa ma teoria umowy społecznej, opierająca się na założeniu, że „lud” czy też „naród” jest nosicielem uprawnień władczych i deleguje je władcy. Teoria, występująca w kilku wersjach i przy niejednakowym traktowaniu samej umowy społecznej,

są przez normy prawne, które także mają charakter międzynarodowy i nie należą do żadnego systemu prawa wewnętrznego”, W. Góralczyk, K. Karski, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024, s. 18.

³ S.A. Karowicz, *Być państwem – wymagania stawiane przed podmiotami aspirującymi do państwowości we współczesnym prawie międzynarodowym publicznym*, [w:] M. Perkowski, W. Zoń. (red. nauk.), *Umieędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego*, T 1, Białystok 2016, s. 152.

⁴ W tym zakresie szczególne znaczenie ma dorobek myśli filozofii średniowiecza (św. Augustyn, św. Tomasz), gdy państwo postrzegano jako dzieło człowieka, ale źródła władzy upatrywano w Bogu. Taka perspektywa na państwo i prawo pozwoliła na stworzenie koncepcji władzy żel nabytej, co usprawiedliwiała wypowiedzenie panującemu posłuszeństwa. Omawiane zagadnienie wiąże się przy tym ściśle z tzw. walką o inwestyturę, a zatem określeniem relacji pomiędzy władzą a religijną. Za jedną z interesujących odsłon tego sporu należy uznać dorobek tzw. legistów, w szczególności francuskich, którzy wychodząc z prawa rzymskiego wywodzili niezależność władzy świeckiej od papieża ale i niezależność króla Francji od cesarza rzymskiego.

w dużym stopniu powiązana była z ideą równości ludzi wobec prawa i stała się podwaliną współcześnie rozumianej suwerenności narodu. Dowodem siły tej koncepcji jest chociażby Konstytucja RP, która w art. 4 ust. 1 stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Nie istnieje jakiegokolwiek inne źródło legitymizujące władzę i wszystkie polskie organy władzy publicznej czerpią swój mandat do jej sprawowania ze zwierzchnictwa Narodu.

Według teorii podboju, której koncepcje szczególnie szeroko rozwijały się w XIX wieku, dla powstania państw kluczowe znaczenia miała jednostka (ewentualnie grupa ludzi, plemię czy rasa), która przez użycie siły podporządkowuje sobie innych i stanowi kluczowy czynnik państwowotwórczy. Według jednego z poglądów występujących w tym nurcie historia nie dała żadnego innego przykładu powstawania państwa, jak tylko poprzez akt gwałtu jednego plemienia przeciw drugiemu i podbój oraz ujarznienie dokonane przez silniejsze, obce plemię nad ludnością słabszą.

W teorii autorstwa F. Engelsa państwo powstało w wyniku wzrostu wydajności pracy i wielkich społecznych podziałów pracy, ukształtowania się własności prywatnej oraz rozpadu pierwotnie niezróżnicowanego społeczeństwa na klasy i powstania towarzyszących im sprzeczności⁵.

Według tego ujęcia to przewaga ekonomiczna uzyskana przez panujące klasy, posiadające własność pozwoliła im zdobyć władzę.

W ujęciu solidarystycznej teorii L. Duguit'a, należącej do nurtu koncepcji socjologicznych, państwo powstało w następstwie podziału pracy, która doprowadziła do zróżnicowania społeczeństwa na rządzonych i rządzących. Ci drudzy mieli zdobyć status dzięki swoim zdolnościom organizacyjnym, które miały służyć harmonijnemu współżyciu całego społeczeństwa.

Współcześnie, w wymiarze prawa międzynarodowego, zagadnienie powstawania nowych państw wiąże się z realizacją prawa narodów do samostanowienia. O prawie do samostanowienia narodów mówi m.in. art. 1 Karty NZ oraz wiele innych aktów i rezolucji ONZ. Zgodnie z art. 1. ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r.⁶ wszystkie narody mają prawo do samostanowienia. Z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny. Prawo narodów do samostanowienia można zatem uznać za jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego.

Procesy państwowotwórcze możemy obserwować również współcześnie; ich efektem jest między innymi powstanie Sudanu Południowego, który został przyjęty do ONZ 14 lipca 2011 roku jako 193 członek tej organizacji. Wydaje się, że proces powstawania nowych państw nie jest zakończony, ze względu na to, że wiele narodów dąży do uzyskania własnego państwa. Za najliczniejszy naród bez państwa uznaje się Kurdów, którzy od dziesięcioleci toczą walkę o suwerenność, a co za tym

⁵ G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003, s. 34-36.

⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

idzie – o utworzenie własnego państwa⁷. Słusznie zatem stwierdza się, że społeczność międzynarodowa nie jest niezmienna, lecz podlega przekształceniom w wyniku rozmaitych zjawisk politycznych. Prowadzi to do powstawania jednych państwa i niekiedy do upadku czy rozpadu innych⁸.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. W treści tego przepisu wyrażone są „trzy odrębne zasady konstytucyjne: państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwości społecznej”⁹.

W kontekście funkcjonowania służb mundurowych, których zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, szczególnego znaczenia nabiera zasada państwa prawnego. W literaturze zwraca się uwagę, że punktem wyjścia dla kształtowania formalnych aspektów państwa prawnego było tzw. państwo policyjne. Jego koncepcja powstała w okresie monarchii absolutnej i sprowadzała się do takiego ukształtowania uprawnień „policji”, które miało na celu zachowanie władzy absolutnego monarchy. W państwie policyjnym władza nie była w żaden sposób ograniczona. Obywatele takiego państwa nie mieli prawnych możliwości ochrony przed działaniami służb bezpieczeństwa, które często stosowały represje. Współcześnie przez państwo policyjne rozumie się takie, w którym rząd radykalnie ogranicza swobody obywatelskie, wyposażając policję i inne służby w narzędzia pozwalające na zachowanie władzy. Zwraca przy tym uwagę, że obecny poziom rozwoju technicznego pozwala na zwiększenie środków i form działania służb, którym powierza się zadania z zakresu bezpieczeństwa. W sposób szczególny zagrożona jest sfera prywatna jednostki – działania służb mające na celu infiltrację społeczeństwa charakterystyczne były w komunistycznych państwach policyjnych¹⁰. Niezwykle dynamiczny rozwój nowych form komunikacji na odległość, telefonii komórkowej, poczty elektronicznej, komunikatorów, stosowanie monitoringu wizyjnego, bywa wykorzystywany w celach przestępczych. Reakcją państwa na te nowe zagrożenia dla porządku prawnego jest wyposażanie służb mundurowych w narzędzia, które pozwalają na zwalczanie „nowoczesnej” przestępczości. Obiektywne zagrożenia w postaci terroryzmu, przestępczości zorganizowanej czy szpiegostwa stanowią dogodny, z perspektywy rządzących, argument, do wyposażania służb mających zapewnić bezpieczeństwo w środki pozwalające na prowadzenie inwigilacji. Jednakże

⁷ Więcej M. Giedź, *Szansa Kurdów na niepodległe państwo*, Pogranicze. Polish Borderlands Studies, 2016/4/1, s. 123-145.

⁸ M. Daniluk, *Problem uznania rządu w prawi międzynarodowym na przykładzie uznania libijskiej Narodowej Rady Tymczasowej*, Studia Iuridica Lublinensia 20, 2013, s. 119.

⁹ P. Tuleja, Komentarz do art. 2, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 2017.

¹⁰ A. Zybertowicz, *Sztuka zapominania: państwo policyjne jako nierzeczywistość*, [w:] W. Wrzosek (red.) *Świat historii. Prace z metodologii historii i historii dedykowane Jerzemu Topolskiemu z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, Poznań 1998, s. 429.

dostępne narzędzia, przy niewłaściwie określonych ramach instytucjonalno-systemowych korzystania z nich, a także wadliwej praktyki mogą prowadzić do nieuzasadnionego ich używania i godzić w podstawy ustroju. Za takie działania należy uznać choćby wykorzystywanie w Polsce programu *Pegasus* wobec osoby pełniącej funkcję szefa sztabu wyborczego w okresie kampanii wyborczej. Słusznie zauważa się, że nawet pobieżna obserwacja praktyki, rzeczywistości społecznej wskazuje, że w demokratycznym państwie prawnym, tak jak w każdym obszarze życia społecznego, dają się wypreparować dysfunkcje, dewiacje czy wręcz patologie tego modelu państwa¹¹.

Warto przy tym zwrócić uwagę na to, że w nauce postrzegano państwo prawne w dwóch wymiarach – formalnym i materialnym. Klasyfikowanie państwa jako państwa prawnego wymagało stwierdzenia, że aparat władz państwowych oparty jest o: zasadę trójpodziału władz, instytucjonalny system gwarancji praworządności, ustawową podstawę działania władzy publicznej (związanie władzy prawem) i określoność form działania władz publicznych. Z kolei materialny aspekt państwa prawnego kładzie nacisk na treść prawa, na to jakich wartości prawo jest nośnikiem – inaczej mówiąc na aksjologiczny wymiar prawa i jego związki koherentności z moralnością. Na ten wymiar analizy państwa tworzonego przez nie prawa w dużym stopniu wpłynęło „ustawowe bezprawie”. Pod tym pojęciem rozumie się w szczególności ustawodawstwo III Rzeszy, która, zachowując pozory państwa prawa, przyjmowała ustawy (w szczególności tzw. ustawy norymberskie), które godziły w fundamentalne prawa człowieka. Stąd też do uznania państwa za prawne, nie wystarczy jedynie formalne przestrzeganie obowiązującego prawa, ale konieczne jest zapewnienie spójności (zgodności) prawa z wartościami akceptowanymi społecznie, a także realizowanie przesłanek, które pozwalają na określenie reżimu politycznego jako reżimu demokratycznego¹².

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odzwierciedla się postrzeganie państwa prawnego w dwóch, ściśle powiązanych i współzależnych wymiarach – formalnym i materialnym. Trybunał Konstytucyjny uznaje przy tym, że klauzula demokratycznego państwa prawnego stanowi swojego rodzaju zbiorcze wyrażenie szeregu reguł i zasad, które wprawdzie nie zostały wprost ujęte w pisanim tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz z istoty demokratycznego państwa prawnego. Owe reguły i zasady miały najróżniejszy charakter, odnosząc się zarówno do prawa materialnego (...) jak i do tzw. zasad przyzwoitej legislacji (...), a ogólną podstawą było uznanie, że demokratyczne państwo prawne wymaga poszanowania zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez

¹¹ A. Pakuł, *Od państwa policyjnego do państwa neopolicyjnego. Objawy policyzacji demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2018, s. 384,

¹² J. Sobczak, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:], W. Skrzydło (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2000, s. 122.

nie prawa (...) ¹³”. I tak uznaje się, że elementami klauzuli demokratycznego państwa prawnego są w szczególności zasada proporcjonalności w ograniczaniu praw i wolności obywatelskich, prawo do odszkodowania za niezgodne prawem działania władz publicznych, dwuinstancyjność postępowania sądowego, zasada pewności i stabilności prawa, respektowania prawa międzynarodowego, zasada określoności i przejrzystości prawa oraz przyzwoitej legislacji.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że – ze względu na specyfikę służb mundurowych, a zwłaszcza na prawo do posługiwania się przez funkcjonariuszy środkami przymusu bezpośredniego, oraz środkami kontroli operacyjnej – wyjątkowe znaczenie ma jeden z komponentów państwa prawnego, to jest zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP. Stanowi ona, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Brak regulacji upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z powinnością podejmowania działań w granicach prawa.

W silnej korelacji z zasadą legalizmu pozostaje inna ze składowych – zasada demokratycznego państwa prawnego, to jest zasada zaufania obywatela do państwa. Wyraża się ona również w możliwości oczekiwania przez obywatela, aby organy państwa prawidłowo stosowały obowiązujące przepisy prawa, skoro zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

1.2. Bezpieczeństwo wewnętrzne a funkcje, cele i zadania państwa

Na potrzeby dalszych rozważań przyjmiemy, że przez funkcje państwa należy rozumieć główne kierunki jego działalności realizujące zadania, jakie państwo sobie stawia, a zakres tej działalności określony jest celami, które chce ono osiągnąć ¹⁴. Według innej, podobnej definicji przez funkcje państwa należy rozumieć zadania stale przez nie realizowane, które zawsze pozostają w **określonej** relacji do celów przyjętych przez aparat państwa – z jednej strony oraz potrzeb (interesów) społeczeństwa – z drugiej. (...) Elementarną jednostką aktywności państwa jest zadanie, które oznacza tu wyodrębniony zespół czynności ludzkich, przypisanych państwu (jego organom oraz agendom) aktami normatywnymi ¹⁵.

W literaturze przedmiotu, w zależności od przyjętego kryterium klasyfikacji, państwu przypisuje się różne funkcje. Zastosowanie kryterium podziału wg sposobu oddziaływania państwa na inne systemy społeczne, pozwala na wyodrębnienie trzech funkcji adaptacyjnej, regulacyjnej i innowacyjnej ¹⁶.

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 1996 r., K 28/97.

¹⁴ G.L. Seidler, H. Groszyk, A. Pieniążek, *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003 r., s. 64.

¹⁵ W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 77.

¹⁶ A. Korybski, *Funkcje państwa*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 102.

Istota **funkcji adaptacyjnej** sprowadza się do dopasowywania struktury i działań państwa do interesów i potrzeb (ekonomicznych, socjalnych, kulturowych) podmiotów społecznych. Funkcja ta w sposób szczególnie uwidacznia się w czasie szczególnie głębokich przekształceń zachodzących w otaczającej nas rzeczywistości, które wiążą się z daleko idącymi przeobrażeniami społeczeństwa, a które znajdują odzwierciedlenie m.in. w kształcie ustrojowym państwa. Uwidoczniła się ona zwłaszcza w działaniach określanych jako transformacja polityczna, społeczna i gospodarcza, której symbolicznym początkiem były częściowo wolne wybory w 1989 r., ale i w czasie ściśle powiązanych z nimi działań państwa dążącego do uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim.

Funkcja regulacyjna w ścisły sposób związana jest z jednym z fundamentalnych cech państwa, jakim jest władza. Państwo jest podmiotem, który ma monopol na tworzenie prawa powszechnie obowiązującego. Prawo jest jednym z narzędzi ochrony i promowania pewnych wzorców zachowań zarówno instytucji państwowych, jak i innych podmiotów, w tym zwłaszcza osób fizycznych. Warunkiem realizacji tej funkcji państwa jest tworzenie prawa znajdującego oparcie w aprobowanych społecznie wartościach oraz wydolność systemu prawnego. Dokonując pewnego uogólnienia, można stwierdzić, że im większy jest stopień partycypacji społecznej w procesie tworzenia, prawa tym większa jest jego akceptacja, a co za tym idzie – gotowość do jego przestrzegania.

Funkcja regulacyjna wyraża się również w przepisach, które zapobiegają powstawaniu konfliktów społecznych i określają mechanizmy ich rozwiązywania w razie ich wystąpienia. W państwie będącym organizacją wielkiej grupy społecznej, zawsze trzeba mierzyć się z sytuacją, w której różne grupy interesów dążą do osiągnięcia celów, które wzajemnie się wykluczają. Tło konfliktu może mieć przy tym różną naturę – ekonomiczną, socjalną, światopoglądową, polityczną, religijną czy etniczną. Rolą demokratycznego państwa jest tworzenie struktur i mechanizmów, pozwalających na ireniczne (pokojowe) rozwiązywanie tych sporów.

Funkcja innowacyjna polegająca na wprowadzaniu nowych elementów do powiązań państwa z innymi systemami społecznymi bądź podmiotami stosunków międzynarodowych. Jej wyodrębnienie jest jednak o tyle dyskusyjne, że relatywnie trudno jest wskazać, jaka rodzajowa różnica zachodzi pomiędzy tak ujmowaną funkcją innowacyjną a funkcją adaptacyjną.

Przy zastosowaniu kryterium zasięgu terytorialnego, skutki działań podejmowanych przez państwo nawiązują do poglądów i roli Arystotelesa, a tym samym sprowadza się do wyróżnienia **funkcji zewnętrznej** i **funkcji wewnętrznej**. Pierwsza z nich wiąże się z działaniami państwa prowadzonymi na płaszczyźnie prawnomiedzynarodowej, a zatem związana jest ze współistnieniem z innymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi. Ten obszar działalności państwa, początkowo przejawiający się w rozmaitego rodzaju aliansach militarnych (sojuszach wojskowych, paktach o nieagresji) z innymi państwami, z czasem zaczął obejmować coraz to nowe formy współpracy państw, prowadząc do powstania wysoko rozwiniętych podmiotów

międzynarodowych jak np. Organizacja Narodów Zjednoczonych czy Unia Europejska. Zwraca przy tym uwagę, że o ile pierwotnie w tym zakresie fundamentalne znaczenie miała służba dyplomatyczna to, z biegiem czasu, w związku z nowymi formami komunikowania się na odległość i przemieszczania się, zmniejszyło się znaczenie przedstawicielstw dyplomatycznych, a zwiększyło się znaczenie bezpośrednich kontaktów na poziomie rządów i głów państw.

Warto również zauważyć ewolucję tej funkcji w odniesieniu do punktu ciężkości rodzaju interesów państwa. O ile pierwotnie decydujące znaczenie przykładano do zabezpieczenia państwa przed agresją militarną innych państw przez budowanie sojuszy, to stopniowo zaczęły zyskiwać na znaczeniu inne czynniki – w szczególności kwestie współpracy gospodarczej między państwami. Należy jednak podkreślić, że optymizm, jaki pojawił się po zakończeniu tzw. zimnej wojny, któremu w kręgu cywilizacji zachodniej towarzyszyło przekonanie, że przestało istnieć zagrożenie w postaci pełnoskalowej wojny (w typie II wojny światowej), był przedwczesny. Rezultatem tego przekonania było predefiniowanie polityki obronnej wielu państw, powiązane z ograniczaniem wydatków budżetowych wydatkowanych na utrzymywanie sił zbrojnych. Atak Rosji na Ukrainę sprawił, że elity polityczne wielu państw europejskich stanęły przed koniecznością dokonania istotnej korekty oceny sytuacji w tym zakresie.

Take ujęcie funkcji państwa wymaga zatem ustalenia tego, co jest jego celem, a równocześnie implikuje rozumienie funkcji państwa przez pryzmat skutków jego działań, podejmowanych w reakcji wobec wyzwań wynikających z bieżących warunkowań, których źródłem są zjawiska i procesy zachodzące wewnątrz i na zewnątrz państwa¹⁷.

Funkcja wewnętrzna państwa wiąże się z działaniami, które ukierunkowane są na podmioty i struktury wobec pomiotów pozostających pod władzą danego państwa. W ramach funkcji wewnętrznej można wskazać cztery elementy:

- 1) zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 2) ochronę mienia i zdrowia obywateli,
- 3) zabezpieczenie istniejącego systemu własności¹⁸,
- 4) funkcja państwa w postaci działalności edukacyjnej, wychowawczej i opiekuńczej.

Działalność edukacyjna, wychowawcza i opiekuńcza państwa, jest systemem ukierunkowanym przede wszystkim na kształtowanie osobowości dzieci i młodzieży oraz na rozwój intelektualny obywateli. System obejmuje równe poziomy kształcenia w formie instytucjonalnej i pozainstytucjonalnej. W systemie uczestniczą dzieci, młodzież i dorośli, nabywając wiedzę ogólną, zawodową i inne umiejętności.

¹⁷ Por. P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996 r., s. 103-105.

¹⁸ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 140. Wyliczanie to wydaje się przy tym niepełne, zwłaszcza że pominięto takie ważne obszary działalności wewnątrz państwa jak np. edukacja.

Efektywna działalność państwa w tym zakresie jest kluczowym czynnikiem wpływającym na podnoszenie poziomu życia i rozwoju społeczeństwa. Realizacja zadań w obszarze edukacji, wychowania i działalności opiekuńczej państwa ma w szczególności na celu dobre wykształcenie polskiego społeczeństwa i podniesienie jego kwalifikacji, jak również ułatwienie powszechnego dostępu do edukacji oraz wyrównanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Ważnym elementem w tym obszarze jest rozwój szkolnictwa wyższego – zapewnienie obywatelom możliwości kształcenia na poziomie wyższym jest istotnym zadaniem państwa. Wspiera ono bowiem działania mające na celu upowszechnienie wyższego wykształcenia w polskim społeczeństwie. Ponadto finansuje działania związane z podnoszeniem poziomu jakości kształcenia i kadr oraz kształcenia zawodowego uwzględniającego zmiany i zapotrzebowanie występujące na rynku pracy.

Nie ulega wątpliwości, że państwo jest organizacją celową, tzn. określa cele, do których dąży i podejmuje działania, ukierunkowane na ich osiągnięcie. Cele państwa mogą być przy tym klasyfikowane w oparciu o rozmaite kryteria, takie jak zakres terytorialny, prawdopodobieństwo czy pewność ich realizacji bądź czasu ich realizacji. Wymienia się zatem cele globalne (finalne), cele cząstkowe (etapowe), cele realne i nieosiągalne. Nie sposób podać określonego, uogólnionego katalogu celów państwa. Ich rodzaje i hierarchia mogą ulegać zmianom w zależności od jego sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej, przemian gospodarczych, technologicznych czy kulturowych. Czynniki te sprawiają, że cele państwa mogą ulegać prze wartościowaniom i tracić bądź zyskiwać na znaczeniu.

Pomimo tej zmienności można stwierdzić, że fundamentalnym i niezmiennym celem państwa jest zachowanie jego trwania jako struktury zdolnej do istnienia, do określania innych celów i podejmowania działań, które pozwalają na ich realizację. Państwo, które traci swoją podmiotowość, nie jest w stanie nie tylko określać celów, ale ztraca też możliwość realnego oddziaływania na rzeczywistość w wymiarze faktycznym. Funkcjonowanie państwa w praktyce dnia codziennego, to działanie instytucji utworzonych przez państwo i realizujących nałożone na nie celowe zadania.

W państwie prawa, w którym najważniejszym źródłem prawa jest konstytucja, to właśnie w jej postanowieniach należy szukać celów, jakie stawia sobie państwo. Przedstawienie celów Rzeczypospolitej Polskiej należy zacząć od wskazania, że polski ustrojodawca wskazał cele w art. 5 Konstytucji RP. Dla lepszego zrozumienia treści celów wskazanych w tym artykule ustawy zasadniczej, istotne znaczenie ma przyjęta systematyka.. Art. 5 Konstytucji RP usytuowany jest tuż po przepisie wyrażającym zasadę zwierzchnictwa Narodu oraz po określeniu sposobów sprawowania władzy zwierzchniej. Można zatem uznać, że wyznacza on najważniejsze cele państwa wskazane przez suwerena.

Zasady z art. 5 Konstytucji RP są ściśle powiązane z jej preambułą. Polskie historyczne doświadczenia spowodowały, że na pierwszym miejscu w art. 5 ustawy zasadniczej wskazane zostały zasada **ochrony niepodległości i zasada nienaruszalności terytorium**. Obie są konsekwencją zasady suwerenności, która oznacza przede wszystkim zdolność suwerena do samodzielnego podejmowania decyzji.

Niepodległość jest konieczna do zapewnienia odrębnego bytu państwa polskiego. Niezbędnym elementem niepodległego państwa jest odrębne terytorium. Organy władzy publicznej mają obowiązek ochrony niepodległości i odrębności terytorium jako warunku koniecznego realizowania władzy suwerennej.

Strzeżenie niepodległości i terytorium oznacza, że na terytorium państwa polskiego władzę sprawują polskie organy władzy publicznej lub organy przez nie upoważnione. Nieprzypadkowo pierwszym z nich jest strzeżenie niepodległości i nienaruszalności polskiego terytorium. Tak określony cel należy przy tym postrzegać przez pryzmat funkcji zewnętrznej państwa, która co do zasady pozostaje ramami tego opracowania. Nie oznacza to oczywiście, że służby mundurowe, które realizują zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, pozostają poza kontekstem zagrożeń dla bytu państwa związanych z zagrożeniem zewnętrznym. W szczególności warto zauważyć, że w przypadku ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny służby mundurowe mogą zostać objęte militaryzacją, która w istotnym stopniu wpływa na modyfikację statusu funkcjonariuszy.

Wykonywanie władzy suwerennej nie oznacza zakazu podporządkowania się prawu międzynarodowemu. W konsekwencji zaciąganie zobowiązań międzynarodowych przez państwo, samo z siebie nie oznacza naruszenia niepodległości lub nienaruszalności terytorium.

Obowiązek działania państwa **w celu zapewnienia ochrony wolności i praw człowieka** odzwierciedla wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasadę ochrony jego godności, która stanowi podstawę katalogu praw człowieka oraz konstytucyjnej aksjologii. W zakresie art. 5 Konstytucji RP mieszczą się również prawa wynikające z wiążących Polskę umów międzynarodowych oraz prawa przyznane na mocy aktów normatywnych, o których mowa w art. 208 ust. 1 Konstytucji RP. W realizacji tego celu szczególną rolę pełni Rzecznik Praw Człowieka i Obywatela, ale przede wszystkim niezależne sądy.

Ściśle związany z ochroną wolności i praw jest **nakaz zagwarantowania przez państwo bezpieczeństwa obywateli**, które należy rozumieć szeroko, jako stan dający poczucie pewności i stabilności oraz ochrony. W zakres tego pojęcia wchodzi m.in. bezpieczeństwo, polityczne, militarne, socjalne, ekologiczne. Literalna wykładnia art. 5 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że nakaz zapewnienia bezpieczeństwa dotyczy tylko obywateli polskich. Co do zasady taka wykładnia jest prawidłowa. Państwo ma w pierwszej kolejności zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom. Zakres tego obowiązku jest jednak szerszy. Jeżeli zapewnienie bezpieczeństwa polega na ochronie praw konstytucyjnych przysługujących każdej osobie, niezależnie od obywatelstwa, trudno wyobrazić sobie realizację tego obowiązku wyłącznie wobec obywateli polskich.

Na **dziedzictwo narodowe** składa się, uznany za cenny, dorobek świadczący o tożsamości narodowej. Konstytucja ustanawia wymóg ochrony wszystkich czynników natury materialnej i duchowej tego dorobku, istotnych dla rozwoju społeczeństwa i państwa polskiego.

Środowisko, o którym mowa w art. 5 Konstytucji RP, należy rozumieć szeroko. W jego zakres wchodzi wszystkie elementy środowiska naturalnego. Istotne znaczenie dla wykładni art. 5 ma konieczność kierowania się w ochronie środowiska zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta została wyrażona w wielu dokumentach międzynarodowych, dlatego też sposób jej rozumienia i konsekwencje obowiązywania w polskim systemie prawa powinny być spójne z tymi dokumentami. Oznacza ona przede wszystkim, że ingerencja w środowisko powinna być jak najmniejsza, a korzyści społeczne płynące z tej ingerencji powinny przeważać nad szkodami. Zasada zrównoważonego rozwoju wykracza poza kwestie ściśle związane z ochroną środowiska. Mieści się w niej też m.in. rozwój infrastruktury, budowa więzi społecznych czy kształtowanie ładu przestrzennego.

Z art. 5 Konstytucji RP nie wynikają adresowane do organów władzy publicznej jednoznaczne nakazy lub zakazy postępowania. Ma on jednak znaczenie normatywne zarówno w procesie stanowienia, jak i stosowania prawa. Skoro ustawodawca i inne organy stanowiące prawo mają obowiązek realizować cele wskazane w art. 5, przepis ten może służyć do rozstrzygania wątpliwości pojawiających się w procesie wykładni celowościowej. W szczególności wtedy, gdy powstają wątpliwości dotyczące *ratio legis* (celu) regulacji. Przykładem jest uzasadnienie ustawowego obowiązku ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku usuwania drzew i krzewów na podstawie zezwolenia.

W doktrynie prawa konstytucyjnego nie budzi wątpliwości zasadność konstytucjonalizacji celów państwa, a przeciwnie – podkreśla się płynące z tego korzyści. Zauważa się, że ujęcie celów państwa w ustawie zasadniczej:

- 1) stanowi artykulację tego, czego społeczeństwo oczekuje od państwa, a cele te stanowią odzwierciedlenie potrzeb i interesów różnych grup społecznych,
- 2) jest równoznaczne z uznaniem, że cele te są realne i pozostają w zasięgu możliwości państwa (nawet, jeśli nie jest możliwe ich całkowite urzeczywistnienie),
- 3) z uwagi na specyfikę uchwalania konstytucji stabilizuje aktywność państwa w długiej perspektywie¹⁹.

Dokonując pewnego podsumowania i uogólnienia, można zatem stwierdzić, że wiodącym celem państwa, określonym w treści art. 5 Konstytucji RP, jest nakaz zagwarantowania przez nie szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli. Celowościowego wymiaru zagadnienia bezpieczeństwa nie można jednak ograniczać tylko do bezpieczeństwa obywateli. Istnieje oczywiste powiązanie pomiędzy bezpieczeństwem ludzi, w tym zwłaszcza obywateli danego państwa, a także innych podmiotów poddanych jego władztwu a państwem jako takim. Koniecznym warunkiem zagwarantowania jednostce bezpieczeństwa jest po pierwsze istnienie państwa, a po drugie taki stan rzeczy, w którym państwo jest w stanie działać efektywnie.

¹⁹ Por. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 5*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.) *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016 r., s. 284.

Przeciwieństwem państwa efektywnie realizującego swoje cele są tzw. państwa upadłe, które pomimo tego, że formalnoprawnie są członkami wspólnoty międzynarodowej i nie straciły swojego publicznoprawnego statusu to, z uwagi na różne okoliczności utraciły realną zdolność wykonywania władzy na terytorium państwa. W literaturze zauważa się, że upadek państwa można ujmować jako wiele procesów, poczynając od delegitymizacji społecznej, poprzez utratę monopolu na przemoc, atrofię funkcji administracyjnych i gospodarczych (zwłaszcza systemu fiskalnego), kończąc na anarchizacji wewnętrznej²⁰. Tym samym warunkiem koniecznym do realizacji celów państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa, rozumianego jako struktura, która jest w stanie spełniać zadania, wynikające z wiążącego państwo prawa – zarówno międzynarodowego, jak i wewnętrznego.

Sformułowane w art. 5 Konstytucji RP cele państwa mają charakter zasad programowych. Na poziomie konstytucyjnym nie jest możliwe i konieczne określanie środków, za pomocą których państwo realizuje te cele, a także sposoby działania. Adresatem podjęcia działań zmierzających do realizacji tych celów są wszystkie organy władzy publicznej, przy czym zakres ich obowiązków w tym zakresie pozostaje w oczywistym związku z zasadą ustrojową w postaci trójpodziału i równowagi władz.

Mówienie o konstytucyjnie zakreślonych celach w demokratycznym państwie prawnym wymaga podkreślenia tego, że wyrażające je normy określa się jako **normy programowe (celowościowe)**. W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że w normach celowościowych nakazane zachowanie się wyznaczone jest jako środek do pewnego celu²¹. Zwraca się również uwagę, że wynikające z norm programowych cele nie są określane w języku opisowym jako pewne, empirycznie identyfikowalne stany rzeczy, ale cele formułowane najczęściej za pomocą wyrażen wartościujących²². Można zatem przyjąć, że cechą konstytucyjnych norm programowych jest z jednej strony swoboda wyboru zachowania adresatów tych norm, za pomocą którego cele te zostaną osiągnięte. Równocześnie można stwierdzić, że normy programowe mogą zostać spełnione w różnym stopniu²³.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca zwykły, korzystając z przysługującej mu swobody, ma możliwość określania struktury administracji bezpieczeństwa wewnętrznego, czego wyrazem może być chociażby wyodrębnienie Straży Marszałkowskiej jako odrębnej formacji mundurowej, czy zmiana zakresu zadań poszczególnych formacji wykonujących zadania z zakresu bezpieczeństwa oraz rodzaju uprawnień, z których mogą one korzystać. W tym kontekście można również postrzegać zmianę zakresu zadań i kompetencji już istniejących formacji mundurowych i modyfikacje ich wewnętrznej organizacji.

²⁰ T. Klin, *Państwa upadłe*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu* pod red. A. Florczak i A. Lisowskiej, Wrocław 2014, s. 108.

²¹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.) *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 97.

²² Ibidem, s. 100.

²³ Ibidem, s. 102.

Kończąc skrótowe uwagi na temat formułowanych na poziomie konstytucji celów, należy – w oparciu o doświadczenia historyczne – zwrócić uwagę na dwa aspekty tego zagadnienia. Po pierwsze można zauważyć, że sposób określenia tych celów pozostaje w oczywistym związku z wartościami podzielanymi przez ustrojodawcę, sytuacją społeczną, polityczną i gospodarczą oraz sposobem postrzegania relacji państwo-jednostka²⁴. Drugi z zasygnalizowanych aspektów określanych konstytucyjnie celów sprowadza się do stwierdzenia możliwych rozbieżności pomiędzy nimi a praktyką ustrojową. Tytułem przykładu można wskazać, że w art. 3 pkt 6 Konstytucji PRL deklarowano wszechstronny rozwój kultury narodowej, co w warunkach działania nadzoru nad prasą, publikacjami naukowymi, kulturalnymi oraz widowiskami, czyli *de facto* cenzurą, sprawowaną przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (od 1981 r. Główny Urząd Kontroli Publikacji i Widowisk), czyniło niemożliwym urzeczywistnienie tego celu²⁵.

1.3. Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo jednostki

Posługiwanie się pojęciem *bezpieczeństwa państwa i jednostki* znajduje uzasadnienie przede wszystkim dlatego, że wielowymiarowość pojęcia *bezpieczeństwa* pozwala na przyjęcie perspektywy podmiotowej i przedmiotowej. Pierwsza z nich kieruje naszą uwagę na tego, komu zapewniane jest bezpieczeństwo oraz tego, kto jest zobowiązany do jego zapewnienia. Z kolei przedmiotowy aspekt bezpieczeństwa pozwala skoncentrować się na jego aksjologicznym wymiarze, czyli tym co społeczeństwo zorganizowane w państwo uznaje za przedmiot zasługujący na ochronę prawną.

Bezpieczeństwo państwa niewątpliwie stanowi wartość prawnie chronioną, co wynika zarówno z Konstytucji RP, jak i ustaw zwykłych. Nie jest przypadkiem to, że część szczegółową Kodeksu karnego, rozdział pt. *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, poprzedza jedynie rozdział zatytułowany *Przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne*.

Państwo, w celu ochrony własnego istnienia, tworzy system instytucjonalny, ukierunkowany na zachowanie podmiotowości państwa i możliwości jego działania, w ramach znajdującego oparcie w konstytucji systemu wartości i kształtu ustrojowego państwa. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa kluczowymi elementami tego systemu są wyspecjalizowane służby: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego –

²⁴ W tym kontekście należy zwrócić uwagę na nasycenie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w zakresie deklarowanych celów państwa, elementami ideologicznymi. Ubocznie warto jednak zauważyć, że tekst tej konstytucji uwzględniał przede wszystkim wolę patrona jej formalnych twórców, czego symbolicznym dowodem są odrębne notatki Józefa Stalina na projekcie konstytucji, zob. K. Persak, „*Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej*” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., [w:] PRL: Trwanie i zmiana pod red. D. Stoli i M. Zaremby, Warszawa 2003, s. 187 i nast.

²⁵ Nie trzeba przy tym sięgać do okresów PRL, by udowodnić stwierdzenie, że sprawujące władzę siły polityczne, bez zmiany ustawy zasadniczej są skłonne do podejmowania działań pozostających w oczywistej sprzeczności z deklarowanymi konstytucyjnie celami.

właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego oraz Agencja Wywiadu – właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Oczywiście poza wymienionymi Agencjami istnieje szereg innych służb i podmiotów wchodzących w skład aparatu państwowego, w tym zwłaszcza organów administracji publicznej, których celem jest zabezpieczenie częściowych interesów państwa.

Zasadność tworzenia struktur, które mają na celu zapewnienie państwu bezpieczeństwa, jest dość oczywista – warunkiem realizacji polityk publicznych, nastawionych na realizację celów społecznych i zabezpieczenie interesów jednostek, jest istnienie państwa jako takiego. Można stwierdzić przy tym ścisłą korelację (współzależność) pomiędzy efektywnością, sprawnością państwa a poziomem jego szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Państwo, które nie jest w stanie zapewnić sobie możliwie wysokiego poziomu bezpieczeństwa, którego aparat administracyjny jest niewydolny, tylko w znikomym stopniu będzie w stanie wypełniać i realizować przypisane sobie cele.

Historia pokazuje, jakie konsekwencje mogą spotkać państwo, które nie jest w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa. Słabość instytucji państwa może powodować nie tylko niezdolność od realizacji celów zewnętrznych i wewnętrznych, ale wręcz prowadzić do upadku państwa i utraty przez nie podmiotowości. Tragicznym dowodem prawdziwości tej tezy były polskie doświadczenia zaborów²⁶.

Słusznie zauważa się przy tym, że państwo jest silne nie tylko mocą własnych instytucji, ale również bazuje na kondycji narodu i społeczeństwa²⁷. Identyfikowanie się narodu z państwem stanowi czynnik jego rozwoju w różnych wymiarach, w tym kulturalnym i gospodarczym. Ludzie postrzegający aparat państwowy jako „obcy”, a przy tym nieidentyfikujący się z państwem, nie będą skłonni do postaw patriotycznych, do udziału w życiu społecznym, do angażowania się w życie wspólnoty. Brak spójności społecznej, identyfikacji obywateli z państwem, jest szczególnie niebezpieczny, a zarazem objawia się z całą mocą przy okazji zagrożenia zewnętrznego. Rosja nie odniosłaby takich sukcesów w trakcie agresji na Ukrainę w 2014 i w 2022 roku, gdyby nie postawa dużej części społeczeństwa Ukrainy. Warto również pamiętać o sytuacji na polskich kresach wschodnich, po wkroczeniu na nie wojsk sowieckich w 1939 roku. Znacząca część mieszkańców tych terenów z różnych powodów nie identyfikowała się z polskim państwem i z radością witała wkraczające obce wojska.

Bezpieczeństwo państwa nie może być przy tym rozważane w oderwaniu od bezpieczeństwa jednostki. Z drugiej zaś strony państwa nie można też redukować wyłącznie do instytucji i organów oraz uznawać, że bezpieczne jest takie państwo, które chroni osoby wchodzące w skład instytucji państwowych. Takie założenie mogłoby prowadzić do uznania państwa za wartość najwyższą, a zatem do statolatrii, czyli kultu państwa i nieograniczonej władzy państwowej. Państwo jest organizacją

²⁶ Oczywiście przyczyny utraty suwerenności przez I Rzeczpospolitą były bardziej złożone.

²⁷ J. Kowalski, *Państwo a naród i społeczeństwo*, [w:] M. Szyszkowska (red.), *Silne państwo*, Białystok 1999 r., s. 93.

wielkiej grupy społecznej, tworzy je naród, który w demokratycznym państwie prawnym jest suwerenem. Jednakże to z myślą o jednostce, człowieku, „tworzone są wielopoziomowe oraz wielowarstwowe systemy zabezpieczenia jego potrzeb w zakresie bezpieczeństwa. Człowiek powinien swobodnie poruszać się i funkcjonować w danym społeczeństwie. Może być to możliwe jedynie wtedy, gdy czuje on pewność, wolność, a także bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo pojedynczej jednostki zmnożone w obrębie społeczności przekłada się na bezpieczeństwo narodowe. Wynika to z faktu, iż zaspokojenie poczucia bezpieczeństwa na poziomie najbardziej ogólnym może być przysłonięte przez subiektywne poczucie braku bezpieczeństwa na poziomie pojedynczej jednostki. Bezpieczeństwo personalne stanowi zatem podstawową komórkę budującą wyższe poziomy bezpieczeństwa”²⁸.

1.4. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego a prawa i wolności obywatelskie

Analizując kwestie konstytucyjnie określonych celów państwa, wśród których pierwsze miejsce zajmuje zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, nie można tracić z pola widzenia innego, szczególnie doniosłego celu, jakim jest zapewnienie wolności i praw człowieka i obywatela. Usytuowanie tego zobowiązania w rozdziale I Konstytucji RP jest interpretowane jako podniesienie rangi jednej z zasad ustrojowych²⁹.

Równocześnie należy uwzględnić to, że ustrojodawcę konsekwentnie odróżnia prawa i wolności człowieka od praw i wolności obywatela, co zwraca uwagę na przedmiotowy zakres norm konstytucyjnych. Dlatego też należy zwrócić uwagę na to, że w Konstytucji RP, w rozdziale zatytułowanym: *Wolności, prawa i człowieka i obywatela* występują prawa i wolności przynależne każdemu człowiekowi, bez względu na obywatelstwo oraz te, które wynikają z posiadania polskiego obywatelstwa. W literaturze zwraca się uwagę, że współczesne prawa obywatelskie to przede wszystkim prawa do uczestnictwa w życiu politycznym, ale również takie, które z uwagi na ograniczony charakter nie mogą zostać zapewnione każdej jednostce³⁰. Niezależnie od praw i wolności obywatelstwo determinuje szczególne obowiązki, takie jak: obowiązek wierności RP i dbanie o dobro wspólne (art. 82 Konstytucji) oraz obowiązek obrony RP (art. 85 Konstytucji)³¹.

Zapewnianie praw i wolności człowieka i obywatela można przy tym postrzegać jako obowiązek podejmowania przez państwo działań aktywnych, to jest działań

²⁸ M. Lorek, *Bezpieczeństwo jednostki a bezpieczeństwo narodowe*, Modern Management Review, vol. XXII, 24 (4/2017), pp. 73-80 October-December 2017 s. 76.

²⁹ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003, s. 66.

³⁰ A. Wróbel, *Obywatelstwo polskie a prawa i wolności konstytucyjne*, [w:] M. Chmaj i in., *Konstytucyjne prawa i wolności w Polsce. Tom I. Zasady ogólne*, Kraków 2002, s. 147 i nast.; zob. np. art. 68 Konstytucji RP.

³¹ D. Ossowska-Salamonowicz, *Status człowieka i cudzoziemca w Polsce*, [w:] M. Chmaj (red.) *Konstytucyjne prawa i wolności w Polsce*, Warszawa 2023, s. 124.

o charakterze pozytywnym (ochrony tych praw i wolności) oraz w wymiarze negatywnym. Drugi ze wskazanych celów państwa przejawia się w nieingerowaniu w te prawa i wolności.

Równocześnie jednak należy podkreślić, że prawa i wolności człowieka nie mają charakteru absolutnego, co oznacza że mogą być ograniczane na warunkach określonych postanowieniami Konstytucji RP. W tym kontekście kluczowe znaczenie należy przypisać treści art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Stanowi on, 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.

Wyznaczenie granicy dopuszczalnej ingerencji odbywa się m.in. w oparciu o **zasadę proporcjonalności**, której daje wyraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiąc, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie. Zasada proporcjonalności jest zasadą instrumentalną, a na gruncie prawa konstytucyjnego jest ściśle związana z charakterem i funkcjami konstytucyjnych wolności człowieka i obywatela. W demokratycznym państwie prawnym podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna, wg której prawa te mają gwarantować jednostce ochronę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa. Zwraca przy tym uwagę, że Trybunał Konstytucyjny stosował „test proporcjonalności” jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Już w pierwszym orzeczeniu, w którym podstawę rozstrzygnięcia stanowiła zasada proporcjonalności, Trybunał Konstytucyjny wywiódł zakaz nadmiernej ingerencji z zasady państwa prawnego, następnie zaś zdeterminował treść tej zasady, formułując pytania charakterystyczne dla testu proporcjonalności³². Posługiwanie się owym testem proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania:

- Czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- Czy rezultaty wprowadzanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela³³?

Negatywna odpowiedź na którekolwiek z przytoczonych powyżej pytań uzasadnia dokonanie przez Trybunał derogacji zaskarżonej regulacji.

W aspekcie formalnym ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mogą być wprowadzane **wyłącznie w drodze ustawy**. Przez ustawę

³² Orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995 r., cz. I, poz. 12.

³³ Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 122.

należy też rozumieć rozporządzenie z mocą ustawy, chociaż w myśl art. 234 ust. 1 Konstytucji może ono regulować materię praw konstytucyjnych w ograniczonym zakresie. Wprowadzenie ograniczeń praw konstytucyjnych dopuszczalne jest również w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, a także aktach prawnych stanowiących przez organizacje międzynarodowe lub organy takich organizacji, jeśli Polska na podstawie umowy międzynarodowej przekazała takiej organizacji lub organowi kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dopuszczalność tych ograniczeń wynika z art. 91 Konstytucji przewidującego, że wskazane powyżej akty stanowią część porządku krajowego i mają pierwszeństwo przed ustawą.

Jednakże, co znajduje oparcie w orzecznictwie TK, unormowania, które nie stanowią „podstawowych” czy „zasadniczych” elementów, mogą być zamieszczane w rozporządzeniu. Oznacza to, że ustawa „**musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia**” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., P 11/98).

Egzemplifikacją problemu związanego z rangą aktu prawnego, w drodze którego ograniczane są prawa i wolności obywatelskie, może być ograniczenie prawa do zgromadzeń w trakcie pandemii COVID-19, które zostało wprowadzone rozporządzeniem wykonawczym.

Dwóch obywateli 24 października 2020 r. brało udział w manifestacji pod biurem poselskim. Sąd ukarał ich 500-złotowymi grzywnami za udział w tym zgromadzeniu, za brak maseczek, a także za wykrzykiwanie wulgarnych haseł. Wyrok wydano w trybie nakazowym (bez rozprawy). Sprawa, w wyniku interwencji RPO³⁴, trafiła do SN. W kasacji RPO podnosił, że ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi pozwalała nakładać obowiązek noszenia maseczek tylko na osoby chore i podejrzane o zakażenie, a nie na wszystkich (przepis ten został zmieniony po kilku interwencjach RPO pod koniec 2020 r. – od tego czasu nakaz ten był już legalny). Sąd Najwyższy uznał, że skoro organ wykonawczy mógł ustanowić jedynie **ograniczenia, obowiązki i nakazy**, określone w ustawie, to *a contrario* nie posiadał kompetencji do ustanawiania **zakazów**. Oznacza to, że zakaz ten został wprowadzony bez należytej podstawy prawnej – w drodze rozporządzenia zamiast ustawy – oraz wbrew regulacjom zawartym w art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Podstawą zakazu zgromadzeń publicznych nie mogła być ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, do której rząd odwoływał się w kolejnych rozporządzeniach. Ustawa ta nie dawała podstaw do wprowadzenia

³⁴ Rzecznik Praw Obywatelskich od początku wskazywał, że zakazywanie przez rząd zgromadzeń w pandemii kolejnymi rozporządzeniami naruszało istotę konstytucyjnej wolności zgromadzeń (art. 57 Konstytucji). Faktycznie uniemożliwiło to skuteczne korzystanie z tej wolności obywatelom.

takich ograniczeń wolności. W przypadku zgromadzeń pozwalała wyłącznie na zakazanie „widowisk i innych zgromadzeń ludności”. Nie dotyczy to więc chronionych konstytucyjnie m.in. zgromadzeń spontanicznych.

Zagadnienie dopuszczalności wprowadzania ograniczeń korzystania z konstytucyjnie zagwarantowanych praw i wolności **w wymiarze materialnym** wiąże się z ochroną interesu publicznego i może nastąpić tylko dla ochrony przynajmniej jednej z wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP to jest:

- bezpieczeństwa państwa,
- zdrowia publicznego,
- porządku publicznego,
- środowiska,
- moralności publicznej,
- wolności i praw innych osób.

Zasada proporcjonalności w polskim prawie konstytucyjnym jest wytworem doktryny i wczesnego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego³⁵, zgodnie z którym zasada proporcjonalności, jako kryterium oceny ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, jest „sumą trzech zasad składowych”:

- 1) zasady przydatności, której zastosowanie polega na przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, czyli stwierdzeniu, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; przyjmuje się, że warunku tego nie spełniają przepisy, które utrudniają osiągnięcie założonych celów lub nie wykazują z nimi żadnego związku;
- 2) zasady konieczności, której aplikacja wymaga wykazania, że badane przepisy są niezbędne dla ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto, że spośród środków skutecznie je chroniących wybrano środki najmniej uciążliwe, co wiąże się z rozważeniem możliwych środków alternatywnych i określeniem ich skuteczności;
- 3) zasady proporcjonalności *sensu stricto* (zakaz nadmiernej ingerencji), której zastosowanie polega na sprawdzeniu, czy efekty skarżonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do nakładanych przez nią ciężarów, przy czym im bardziej cenna jest wartość naruszana i im wyższy stopień jej naruszenia, tym cenniejsza musi być wartość chroniona i wyższy stopień jej realizacji, z zastrzeżeniem, że w żadnym wypadku ustanowione ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw³⁶.

³⁵ A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, 86.

³⁶ Wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11.

Przykładem zastosowania testu proporcjonalności, skutkującym uznaniem przepisów prawa za niekonstytucyjne była sprawa, w której Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał o przepisach Kodeksu karnego wykonawczego, przewidujących bezwzględny zakaz korzystania z aparatu telefonicznego przez tymczasowo aresztowanego, w celu porozumiewania się z obrońcą. Trybunał uznał, że przepisy te są niezgodne z art. 42 ust. 2 (prawa do obrony w postępowaniu karnym) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego

W języku polskim pojęcie „zagrożenie” oznacza stan niebezpieczeństwa dla kogoś lub czegoś. Zagrożenie jest „wartością destrukcyjną, potencjalną przyczyną niepożądanego stanu”³⁷. W literaturze przedmiotu słusznie zauważa się, że problematyka bezpieczeństwa w sposób naturalny ogniskuje się wokół zagrożeń, rozumianych jako zestaw różnego rodzaju niebezpieczeństw, stale obecnych w życiu zarówno pojedynczych ludzi, jak i podmiotów zbiorowych (np. organizacji)³⁸. Zagrożenie oznacza zatem istniejące ryzyko umniejszenia lub utraty dóbr stanowiących pewną społecznie doniosłą wartość. Można mówić o swoistej triadzie, tworzonej przez pewne dobro (wartość), zagrożenie i bezpieczeństwo, w której istnienie wartości otwiera rozważania na temat bezpieczeństwa i zagrożenia. Punktem wyjścia jest jednak zagadnienie wartości i jej normatywizacja, czyli uchwalenie przepisów, w których określona wartość zyskuje prawną ochronę.

Ramy niniejszego opracowania nie uzasadniają szczegółowego rozwijania zagadnienia przyczyn, dla których pewne dobro uzyskuje ochronę prawną, ale warto zasygnalizować, że proces ten pozostaje w oczywistym związku z samym państwem, jego formą oraz praktyką ustrojową. W epoce przedpaństwowej z natury rzeczy nie istniało pojęcie (koncept) państwa ani prawo we współczesnym rozumieniu (jako prawo pozytywne). Dlatego też ówczesne wspólnoty, pomimo tego, że kierowały się określonymi systemami normatywnymi, chroniącymi pewne wartości, leżące u podstaw aksjologicznej oceny zjawisk i zachowań ludzi tworzących pierwotne społeczności, nie były w stanie stworzyć kategorii przestępstwa przeciwko państwu. Nawet w okresach naszej cywilizacji, co do których nie budzi naszych wątpliwości fakt, że istniały państwa w intuicyjnie przydawany mu współcześnie znaczeniu, ówczesne jego pojmowanie podlegało daleko idącym przeobrażeniom, determinowanym różnymi czynnikami, a w szczególności sposobem legitymizacji władzy i formą ustrojową. Doświadczenia historyczne dowodzą, że panujący, zwłaszcza w państwach teokratycznych, utożsamiany był z państwem, co sprawiało, że ochronie podlegało nie tyle samo państwo, jako konstrukcja ideowa i prawna,

³⁷ L.F. Korzeniowski, *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012, s. 88.

³⁸ B. Płonka, *Pierwotne źródła zagrożeń: model klasyfikacji przyczyn występowania niebezpieczeństw*, „Kultura bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje”; 2019 r., Nr 36, s. 101.

ile osoba panującego. Próba zabójstwa monarchy była zamachem nie tylko na państwo, ale stanowiła również zbrodnię przeciwko Bogu.

W państwie demokratycznym³⁹, w którym suwerenem jest Naród, przedmiotem ochrony prawnej, jest nie tylko państwo jako takie, ale również Naród czy organy konstytucyjne państwa⁴⁰.

Posługiwanie się pojęciami w rodzaju „dobra” oraz „wartości”, w kontekście społecznym, każe nam zwrócić uwagę na to, że oceny społeczne ulegają zmianom. *Prima facie* wydawać by się mogło, że są pewne dobra o charakterze uniwersalnym i niezmiennym, jak np. życie człowieka, ale doświadczenia historyczne pokazują, że nie zawsze, w jednakowym stopniu podzielano przeświadczenie o świętości życia i tym, że życie człowieka miało taką samą wartość.

Jedną z wartości prawnie chronionych jest bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. O normatywnym sposobie rozumienia tego pojęcia przesadzają wprost postanowienia Konstytucji – art. 31 ust. 3, art. 61 ust. 3, art. 135, art. 146 ust. 4 pkt. 7. Nie można również pominąć preambuły do Konstytucji, w której wyartykułowano aksjologiczne podstawy i uwarunkowania celów i zadań państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa jednostki.

W literaturze przyjmuje się, że **bezpieczeństwo wewnętrzne** oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu (podmiotu zbiorowego)⁴¹. Według innego z ujęć bezpieczeństwo wewnętrzne odnosi się do zagrożeń występujących wewnątrz państwa i dotyczy stanu struktur politycznych, społecznych i ekonomicznych, który zaspokaja potrzeby i aspiracje państwa oraz jego obywateli⁴².

³⁹ Warto jednak zauważyć, że samo formalne, to jest wynikające wprost z konstytucji czy innych aktów prawnych, określenie danego państwa jako demokratycznego, nie przesądza tego, że faktycznie jest państwem demokratycznym. Skrajnym tego przykładem jest konstytucja Federacji Rosyjskiej (Rosji) stanowiąca, że jest ona demokratycznym federalnym państwem prawa o republikańskiej formie rządów (art.1 ust. 1). Nie ulega wątpliwości, że również Polska Rzeczpospolita Ludowa nie była państwem demokratycznym, chociaż Konstytucja PRL z 1952 r. stanowiła, iż PRL jest „demokracją ludową” a nie demokracją (art. 1 ust. 1). Demokracji nie można przy tym sprowadzać do organizowania i przeprowadzania wyborów, które w epoce „spin dyktatorów” nie są świętem demokracji, a jedynie sposobem legitymizowania władzy. por. D. Treisman, I. Guriev, *Spin dyktatorzy. Nowe oblicze tyranii XXI wieku*, Warszawa 2023.

⁴⁰ Por. XVII rozdział Kodeksu karnego – „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej”.

⁴¹ M. Cieślarczyk, *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa i obronności*, Zeszyt Problematyki. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, 2001, nr 3, s. 8.

⁴² J. Gierszewski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 23; *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, B. Wiśniewski, S. Zalewski (red.), Bielsko Biała 2006, s. 32.

Nie ulega przy tym wątpliwości, co zauważono wyżej, że w wymiarze normatywnym bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne stanowią odrębne kategorie pojęciowe⁴³. W tym miejscu warto choćby przywołać treść art. 135 Konstytucji RP, zgodnie z którym organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Jak stanowi zaś art. 146 ust. 4 pkt 7 i 8 ustawy zasadniczej, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów zapewnia odpowiednio bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny i bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Na poziomie ustawy zwykłej warto wskazać choćby art. 1 i 2 uABWiAW, zgodnie z którymi Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego, a Agencja Wywiadu jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa.

W siatce pojęć, koniecznych dla osiągnięcia celów tego opracowania, niezbędne jest również umieszczenie pojęć „bezpieczeństwa publicznego” oraz „porządku publicznego” i ich relacji wobec bezpieczeństwa wewnętrznego. Dalsze wywody trzeba jednak poprzedzić stwierdzeniem, że podstawy do wprowadzenia kategorii bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego dają nie tylko postanowienia Konstytucji (por. wyżej), ale i przepisy ustaw zwykłych. I tak można przywołać np. art. 22 pkt. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁴⁴, zgodnie z którym wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu oraz (...) utrzymania **porządku publicznego**. Nie ulega wątpliwości, że gros zadań z tego zakresu realizowanych jest przez Policję, czyli umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną m.in. do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W języku polskim termin „porządek” oznacza stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, schludnością, ułożeniem rzeczy w miejscach dla nich przeznaczonych. Słowo „publiczny” natomiast w języku polskim oznacza państwowy, powszechny, dotyczący ogółu, jawny, związany z urzędem, instytucją, przeznaczony dla wszystkich, odnoszący się do ogółu ludzi,

⁴³ W literaturze przedmiotu podniesiono jednak, bez przeprowadzenia szczegółowych rozważań na ten temat, że dychotomiczny podział bezpieczeństwa narodowego na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie zawsze jest prawidłowy, zob. W. Kitler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, Wiedza Obronna, 2023, Vol. 282 No. 1, s. 127. Przywołany autor podkreśla równocześnie, że bezpieczeństwo zewnętrzne dotyczy wolnych od zakłóceń warunków realizacji interesów narodowych (państwa) poza granicami państwa, to bezpieczeństwo wewnętrzne dotyczy interesów narodowych realizowanych na terytorium państwa; *ibidem*, s. 134.

⁴⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 190.

do całego społeczeństwa⁴⁵. Stąd też można przyjąć, że **porządek publiczny to stan wewnątrz państwa, który pozwala na niezakłócone działanie jego instytucji ale, co należy podkreślić, przy równoczesnym zapewnieniu ochrony konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności obywatelskich.**

W doktrynie nauk o bezpieczeństwie przyjmuje się, że bezpieczeństwo publiczne jest jednym z najbardziej znanych i znaczących elementów, które tworzą przestrzeń wewnętrznego bezpieczeństwa państwa⁴⁶.

Z kolei za „**bezpieczeństwo publiczne**” uznaje się oparty o normy prawne stan wewnątrz państwa, w którym zapewnione są warunki do sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej realizującej wspólne ponadjednostkowe cele, skutecznie egzekwuje się obowiązki i chroni prawa jednostek żyjących w tej organizacji (ze szczególnym uwzględnieniem życia, zdrowia i mienia) oraz istnieją zasoby i mechanizmy wykonawcze umożliwiające skuteczne reagowanie na sytuacje naruszające ten stan⁴⁷. W zaprezentowanym ujęciu, bezpieczeństwo publiczne jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i nawiązuje do rozumienia bezpieczeństwa publicznego jako „bezpieczeństwa ogółu bezpieczeństwa ludności państwa z uwzględnieniem bezpieczeństwa indywidualnego każdego człowieka, w tym jego życia zdrowia i mienia, a także sprawnego funkcjonowania organizacji państwowej oraz innych powszechnie (ogólnie) istotnych form życia zbiorowego⁴⁸”

Logiczną konsekwencją takiego ujmowania bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego byłoby stwierdzenie, że porządek publiczny, jako jeden z komponentów bezpieczeństwa jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego. Pomimo współlistnienia w przestrzeni prawnej pojęć bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, nie sposób przyjąć, że desygnaty tych pojęć są całkowicie odmienne. Jest wręcz przeciwnie. Stosowana w tym opracowaniu perspektywa, w której punktem wyjścia jest triada: dobro prawnie chronione, bezpieczeństwo i zagrożenie, każe postawić tezę, że prawodawca nie traktuje porządku publicznego, jako materii leżącej poza obszarem bezpieczeństwa wewnętrznego, ile sytuuje go jako jeden z istotnych obszarów bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wniosek taki można wyprowadzić chociażby z przepisów Kodeksu wykroczeń. Rozdział VIII K.w. nosi tytuł *Wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu*. W świetle treści art. 51 § 1 K.w. zabronione jest zakłócanie krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem spokoju, **porządku publicznego**, spoczynku nocnego i wywoływanie zgorszenia w miejscu publicznym.

⁴⁵ J. Filaber, *Pojęcie porządku publicznego w nauce prawa administracyjnego*, [w:] E. Ura, K. Rajchel, M. Pomykała, S. Pieprzny (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008, s. 30.

⁴⁶ W. Fehler, *Bezpieczeństwo publiczne jako składnik bezpieczeństwa wewnętrznego*, *Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka* 2010, nr 1-2, s. 25.

⁴⁷ Ibidem, s. 31.

⁴⁸ K. Walczuk, [w:] M. Karpiuk, K. Walczuk (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013, s. 19.

Zakłócenie porządku publicznego, to wywołanie stanu, który w danym miejscu, czasie i okolicznościach, zgodnie z przyjętymi zwyczajami i obowiązującymi przepisami, uważa się za nienormalny i który, w obiektywnym odbiorze, odczuwany jest jako utrudnienie lub uniemożliwienie powszechnie akceptowanego sposobu zachowania się w miejscach dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Zakłócenie spokoju publicznego, to naruszenie równowagi psychicznej ludzi, powodujące negatywne przeżycia psychiczne nieoznaczonych osób, powstające z bezpośredniego oddziaływania na organy zmysłów. W ujęciu normatywnym przyjętym przez ustawodawcę w przepisie art. 51 § 1 K.w., wybryk, to zachowanie się, jakiego wśród konkretnych okoliczności czasu, miejsca i otoczenia ze względu na przyjęte zwyczajowo normy ludzkiego współżycia nie należało się spodziewać, które zatem wywołuje powszechne negatywne oceny społeczne i uczucia odrazy, gniewu, oburzenia. Wybryk charakteryzuje więc ostra sprzeczność z powszechnie akceptowanymi normami zachowania się. *A contrario* – nie może być uznany za „wybryk” czyn, który nie tylko nie koliduje w rażący sposób z obowiązującymi w określonym kontekście sytuacyjnym normami zachowania się, ale wręcz wzbudza – w odbiorze powszechnym – akceptację, w postaci np. milczącej zgody, aprobaty, podziwu lub uznania⁴⁹.

Zakłócenie **porządku publicznego** to wywołanie stanu, który w danym miejscu, czasie i okolicznościach, zgodnie z przyjętymi zwyczajami i obowiązującymi przepisami, uważa się za nienormalny i który, w obiektywnym odbiorze, odczuwany jest jako utrudnienie lub uniemożliwienie powszechnie akceptowanego sposobu zachowania się w miejscach dostępnych dla bliżej nieokreślonej liczby osób. Natomiast zakłócenie spokoju publicznego to naruszenie równowagi psychicznej ludzi, powodujące negatywne przeżycia psychiczne nieoznaczonych osób, powstające z bezpośredniego oddziaływania na organy zmysłów.

W doktrynie nauk o bezpieczeństwie bardzo często dokonuje się segmentacji bezpieczeństwa wewnętrznego, która polega na wyodrębnieniu w jego ramach elementów składowych. Dla przykładu można wskazać, że wyróżnia się bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, cyberbezpieczeństwo, społeczne, ekologiczne, kulturowe, publiczne (jak się wydaje w znaczeniu porządku publicznego – podkr. M-W.) czy informacyjne⁵⁰.

W innym, bardziej szczegółowym ujęciu wyróżnia się: a) bezpieczeństwo publiczne (w miejscu zamieszkania, pracy i nauki, w miejscu publicznym – parki, place, ulice, drogi), w miejscu zgromadzeń, manifestacji, imprez masowych, w sytuacjach klęsk żywiołowych, kryzysowych; b) bezpieczeństwo gospodarcze (ekonomiczno-finansowe); c) bezpieczeństwo ekologiczne (środowiska naturalnego); d) bezpieczeństwo energetyczne państwa; e) bezpieczeństwo komunikacyjne; f) bezpieczeństwo transportowe; g) bezpieczeństwo aprowizacyjne; h) bezpieczeństwo zdrowotne, w tym m.in.: epidemiologiczne, powszechność i równość dostępu

⁴⁹ Wyrok SN z dnia 2 grudnia 1992 r., III KRN 189/92.

⁵⁰ W. Kitler, op. cit., s. 13 i nast.

oraz nowoczesność i koszt świadczeń medycznych; i) bezpieczeństwo socjalne, w tym m.in.: sytuacja materialna bezdomnych, bezrobotnych, emerytów i rencistów; j) bezpieczeństwo naukowe, w tym m.in.: udział nakładów na naukę w PKB, wynagrodzenia pracowników nauki, odpływ kadry naukowej za granicę; k) bezpieczeństwo edukacyjne, w tym m.in.: dostępność (intelektualna i ekonomiczna) szkół różnych stopni dla młodzieży ze środowiska i rodzin patologii, bezrobocia, biedy itp. l) bezpieczeństwo kulturalne, w tym m.in.: treści, formy oraz poziom dostępności ekonomicznej twórczości kulturalnej dla społeczeństwa; m) bezpieczeństwo światopoglądowe, religijne, wyznaniowe, rasowej odmienności seksualnych, w tym m.in.: swoboda ich wyboru i manifestowania; n) bezpieczeństwo mniejszości: narodowościowych, wyznaniowych, itp., w tym m.in.: wolność zrzeszania się, możliwość zgromadzeń, spotkań i manifestacji, wolność medialna; o) bezpieczeństwo polityczne, partyjne: legalność i swoboda działania ugrupowań politycznych; p) bezpieczeństwo antyterrorystyczne, w tym m.in.: diagnoza zagrożeń, wieloaspektowe przygotowanie organizacyjno-techniczne i funkcjonalne; q) bezpieczeństwo funkcjonowania organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, w tym m.in.: wolne od nacisków politycznych, partyjnych i medialnych oraz od korupcji, wolne od powiązań ze światem przestępczym⁵¹.

W świetle zaprezentowanego sposobu rozumienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego, pojmowanych jako suma dóbr prawnie chronionych należy stwierdzić, że **zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego może być każdy czynnik godzący w dobra prawnie chronione**. Źródłem tych zagrożeń mogą być zachowania ludzi lub siły przyrody (natury), w tym zwierząt⁵².

W pierwszym przypadku zachowania te mogą być podejmowane autonomicznie przez jednostkę bądź w związku z jej funkcjonowaniem w określonym układzie relacyjnym (w zespole ludzkim) nielegalnym (np. zorganizowana grupa przestępcza) bądź działań realizowanych przez inne państwa i w ich interesie, godzących w państwowy porządek prawny.

Działania sił przyrody, jako zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, mają charakter samoistny, związany z istotą określonego zjawiska pogodowego, fizycznego czy związanego ze światem zwierząt. W takim znaczeniu zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego będzie niebezpieczeństwo pożarowe, powodzi, suszy, epidemiologiczne itp.

Z kolei za system bezpieczeństwa wewnętrznego uznaje się, uporządkowany zbiór rozwiązań prawnych, organizacyjnych i materialnych, którego celem jest osiąganie i utrzymywanie optymalnego w danych okolicznościach poziomu bezpieczeństwa

⁵¹ Z. Nowakowski i in., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2009, s. 38-39.

⁵² Por. T. Kaczamrezyk, A. Bogucka, *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono 2022, Nr 1 (1), s. 154.

wewnętrznego państwa oraz realizowanie zadań wynikających z prowadzonej przez państwo polityki bezpieczeństwa wewnętrznego⁵³.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego mogą być również klasyfikowane w oparciu o kryterium przedmiotowe, czyli w powiązaniu z wyodrębnianymi w ramach bezpieczeństwa wewnętrznego jego segmentów. Według takiego ujęcia w każdym z wyróżnianych w bezpieczeństwie wewnętrznym segmentów można wyróżnić właściwe dla niego zagrożenia.

Zarysowując zagadnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego, nie można pominąć Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej w 2020 roku⁵⁴, która określa kompleksową wizję kształtowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego wymiarach. Uwzględnia aspekt podmiotowy (wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa narodowego oraz środowisko międzynarodowe – stosunki bilateralne, współpracę regionalną w skali globalnej oraz współpracę na forach organizacji międzynarodowych), a także aspekt przedmiotowy (uwzględnia wszystkie wymiary funkcjonowania systemu bezpieczeństwa narodowego).

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej uwzględnia kontekst obecności Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej.

Interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały sformułowane w zgodzie z wartościami narodowymi określonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia stanowi przy tym, że jej zapisy powinny znaleźć rozwinięcie i odzwierciedlenie w krajowych dokumentach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski.

W strategii odnotowano zagrożenia, jakim są działania Federacji Rosyjskiej, która prowadzi również działania poniżej progu wojny (o charakterze hybrydowym), niosące ryzyko wybuchu konfliktu (w tym niezamierzonego, wynikającego z gwałtownej eskalacji w rezultacie incydentu, szczególnie militarnego), a także podejmuje wszechstronne i kompleksowe działania za pomocą środków pozamilitarnych (w tym: cyberataki, dezinformacja) celem destabilizacji struktur państw i społeczeństw zachodnich oraz wywoływania podziałów wśród państw sojuszników.

Za zagrożenie uznana została presja migracyjna spowodowana utrzymującymi się konfliktami regionalnymi i wewnętrznymi w południowym sąsiedztwie Europy.

⁵³ W. Fehler, I.T. Dziubek, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Warszawa 2012, s. 175.

⁵⁴ Tryb przygotowania Strategii określają przepisy ustawy o obronie Ojczyzny. Dokument ten powstaje w ramach współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów. Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 tej ustawy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, przekazuje Radzie Ministrów rekomendacje do strategii bezpieczeństwa narodowego przed rozpoczęciem przez Radę Ministrów prac nad jej projektem oraz zatwierdza, w drodze postanowienia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego.

Współprzyczyną tej presji, jak stwierdzono w dokumencie, jest gwałtowny przyrost naturalny w tych państwach oraz różnice w poziomie życia. Presja migracyjna, która w ostatnim czasie wyraźnie się nasiliła, jest dużym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy.

Za zagrożenie dla bezpieczeństwa uznano także terroryzm i przestępczość zorganizowaną. Dostrzeżono również zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Polski, a za największe z nich uznano pochodzenie dużej części ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji oraz wysokie prawdopodobieństwo wykorzystywania tego uzależnienia⁵⁵.

W sferze bezpieczeństwa społecznego na pierwszy plan wysunięte zostało zagrożenie w postaci niekorzystnej, z punktu widzenia m.in. finansów publicznych, struktury demograficznej zagrożenie w postaci lekoodpornych bakterii i wirusów, skutkujących znaczącymi negatywnymi następstwami zdrowotnymi, gospodarczymi i społecznymi, czego przykładem była pandemia koronawirusa SARS-CoV-2.

Z kolei w obszarze ochrony środowiska naturalnego za zagrożenie uznano postępujące zmiany klimatu, które mogą powodować groźne i wcześniej niewystępujące na terenie Polski anomalie pogodowe (np. długotrwałe susze), obejmujące duże obszary kraju, a także zanieczyszczenia oraz emisje szkodliwych substancji, w tym powodujące smog.

W kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej warto również przywołać Europejską Strategię Bezpieczeństwa⁵⁶. Wskazano w niej następujące zagrożenia: cyberprzestępczość (m.in. kradzież tożsamości), terroryzm, ekstremizm czy niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych. Dostrzeżono również zagrożenia hybrydowe, których celem jest osłabienie spójności społecznej i podważenie zaufania do instytucji (np. tzw. *fake newsy*). Za niezwykle istotne zagrożenie uznano terroryzm oraz przestępczość zorganizowaną (zwłaszcza w zakresie handlu ludźmi oraz wytwarzania i handlu substancjami odurzającymi, a także handlu bronią palną), która niezależnie od ogromnych kosztów dla ofiar powoduje straty gospodarcze wynoszące rocznie 218-282 miliardów euro. Podkreślono również zagrożenie wiążące się z działalnością organizacji przestępczych zarabiających na organizowaniu migracji.

3. Stany nadzwyczajne

W sytuacjach szczególnych zagrożeń, jeżeli zwykłe środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. W ujęciu Konstytucji RP możliwe jest zatem wprowadzenie jednego z trzech stanów nadzwyczajnych. Niezależnie od rodzaju stanu nadzwyczajnego ustrojodawca oparł je na konstytucyjnie określonych, ogólnych zasadach, mimo że rodzaje zagrożeń, na które reakcją może być

⁵⁵ Należy odnotować, że jednym ze skutków prowadzonej przez Rosję wojny napastniczej jest radykalne odejście ogromnej większości państw europejskich od opierania energetyki o rosyjskie węglowodory. Nie dotyczy to jednak Węgier.

⁵⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52020DC0605>.

wprowadzenie danego stanu różnią się znacząco. Są to zasady: wyjątkowości, legalności, proporcjonalności, celowości, ochrony podstaw systemu prawnego, oraz zasada ochrony organów przedstawicielskich.

Zasada **wyjątkowości** oznacza, dopuszczalność wprowadzenia stanu nadzwyczajnego tylko wtedy, gdy łącznie zostaną spełnione dwa warunki. Pierwszym z nich jest szczególność zagrożenia, drugim – zagrożenia o różnym charakterze występujące każdego dnia, których skala może ulec zmianie.. Zwiększenie stopnia określonego zagrożenia nie uzasadni wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jeśli jego zwalczanie będzie możliwe np. przez zwiększenie efektywności funkcjonowania odpowiedniej części działania aparatu państwa przez jego wzmocnienie kadrowe (zwiększenie zatrudnienia), czy zapewnienie odpowiedniego wyposażenia. Uzasadniające zaś wprowadzenie stanu nadzwyczajnego zagrożenie musi mieć przy tym charakter realny i być obiektywnie stwierdzalne, a nie stanowić wyraz subiektywnych odczuć i przewidywań⁵⁷.

Zasada **legalności** przejawia się w możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego na podstawie aktu normatywnego o randze ustawowej. Z Konstytucji wynika zatem wymóg uchwalenia ustaw, które mają uregulować podstawę, tryb i konsekwencje wprowadzenia przewidzianego w konstytucji stanu nadzwyczajnego.

Są to ustawy: 1) ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej; ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁸; ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym⁵⁹.

Innym aspektem zasady legalności jest to, że stan nadzwyczajny może zostać wprowadzony wyłącznie w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie konstytucyjnej i ustawowej. Rozporządzenia, którymi wprowadza się stan nadzwyczajny, tym różnią się od rozporządzeń wydawanych na podstawie i w celu wykonania ustawy, że ustanawiają stan nadzwyczajny na określonej części państwa, ale są do nich na tyle podobne, że ich przepisy pozwalają na ustalenie norm abstrakcyjno-generalnych.

Treścią **zasady proporcjonalności**, określanej też mianem zasady współmierności, jest to, aby działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego odpowiadały stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Ustanowienie takiego wymogu należy postrzegać w związku z tym, że w okresie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego prawa i wolności obywatelski podlegają ograniczeniu. W demokratycznym państwie prawnym ograniczenia takie można dopuścić wyłącznie wtedy i w takim zakresie, jaki jest usprawiedliwiony obiektywną przyczyną oraz koniecznością ochrony interesu publicznego.

⁵⁷ R. Wieruszewski, *Konstytucyjna regulacja stanu nadzwyczajnego w Polsce*, [w:] *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, red. Z. Kędzia, Poznań 1990, s. 98.

⁵⁸ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897.

⁵⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1928.

Działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa (**zasada celowości**). Zasada ta powinna być postrzegana przez pryzmat danego stanu nadzwyczajnego, jako czasu w którym państwo i jego organy, działają w trybie odmiennym od pożądanego, zwykłego, czyli takiego, w którym zagrożeniom można przeciwdziałać zwykłymi środkami prawnymi. Stan nadzwyczajny powinien zostać zatem zniesiony niezwłocznie po przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa.

Zasada ochrony podstaw ochrony porządku prawnego realizowana jest zakazem zmieniania w trakcie stanu nadzwyczajnego Konstytucji, ordynacji wyborczej do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Oczywiście celem wprowadzenia tego ograniczenia jest wykorzystanie stanu nadzwyczajnego przez siłę polityczną sprawującą władzę w tym czasie do wprowadzenia niedemokratycznych zmian dotyczących podstaw ustroju politycznego państwa.

W czasie stanu nadzwyczajnego oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu nie może być skrócona kadencja Sejmu, nie mogą być przeprowadzane wybory do Sejmu, Senatu, organów samorządu terytorialnego oraz wybory Prezydenta Rzeczypospolitej, a kadencje tych organów ulegają odpowiedniemu przedłużeniu. Wybory do organów samorządu terytorialnego są możliwe tylko tam, gdzie nie został wprowadzony stan nadzwyczajny (zasada ochrony organów przedstawicielskich). Nie może być też przeprowadzone referendum ogólnokrajowe. Podstawowym celem art. 228 ust. 7 Konstytucji RP jest zapewnienie ciągłości funkcjonowania naczelných organów państwa w stanach szczególnego zagrożenia w sytuacjach wyjątkowych, uniemożliwiających przeprowadzenie wyborów. Naczelne organy państwowe uzyskują wówczas legitymację konstytucyjną do pełnienia swoich funkcji, pomimo upływu „normalnego” okresu określonego w ustawie zasadniczej. Nie jest to jednak jedyny cel wymienionego przepisu. Art. 228 ust. 7 Konstytucji RP ustanawia zakaz przeprowadzania wyborów w stanach nadzwyczajnych, nawet jeżeli byłoby to technicznie możliwe. Takie rozwiązanie pozwala z jednej strony skoncentrować wysiłki na odwróceniu zagrożeń, z drugiej natomiast – chroni obywateli przed wykorzystywaniem instytucji stanów nadzwyczajnych dla manipulowania procedurą wyborczą. Powszechne wybory organów władzy publicznej mają sens tylko w warunkach zapewniających pełną swobodę wyrażania woli wyborców⁶⁰.

Zasygnalizowanie zagadnień związanych z zasadami stanów wojennych w tej monografii znajduje uzasadnienie o tyle, że wprowadzenie stanu nadzwyczajnego prowadzi do istotnych zmian w sferze funkcjonowania formacji mundurowych w systemie administrowania bezpieczeństwem wewnętrznym. Równocześnie, w zależności od rodzaju stanu nadzwyczajnego, możliwe jest stosowane przez niektóre

⁶⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 1998 r., K 17/98, OTK 1998/4/48. Szerzej na temat zasad stanów nadzwyczajnych Por. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok, 2004.

formacje mundurowe środków, które są niedopuszczalne w zwykłych okolicznościach. Przykładem tego może być np. w okresie stanu wyjątkowego użycie przez pododdział zwarty Policji broni palnej. Polecenie użycia lub wykorzystania broni palnej przez taki pododdział Policji jest warunkowane nieskutecznością lub niemożnością użycia lub wykorzystania przez nią środków przymusu bezpośredniego.

W czasie stanu wyjątkowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane. Żołnierzom wyznaczonym do tych oddziałów i pododdziałów przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonania ich zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15 i 16 ustawy o Policji.

Oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej użyte do wykonywania zadań w czasie stanu wyjątkowego pozostają w strukturze organizacyjnej i w systemie dowodzenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Działania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mogą być prowadzone samodzielnie albo wspólnie z innymi formacjami uzbrojonymi, niewchodzącymi w skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej lub służbami bezpieczeństwa i ochrony porządku publicznego.

Ustawa o stanie wyjątkowym przewiduje również dodatkowe zadania dla Policji w zakresie związanym z odosobnieniem osoby, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że, pozostając na wolności, będzie prowadziła działalność zagrażającą konstytucyjnemu ustrojowi państwa, bezpieczeństwu obywateli lub porządkowi publicznemu albo gdy odosobnienie jest niezbędne dla zapobieżenia popełnienia czynu karalnego lub uniemożliwienia ucieczki po jego popełnieniu. Odosobnienie następuje na podstawie decyzji wojewody właściwego ze względu na miejsce pobytu stałego lub czasowego osoby odosobnionej i jest wykonywane przez właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, w drodze zatrzymania tej osoby i przymusowego doprowadzenia do ośrodka odosobnienia podległego Ministrowi Sprawiedliwości. Wojewoda wszczyna postępowanie w sprawach odosobnienia na wniosek właściwych organów prokuratury, Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

W czasie stanu wyjątkowego na wezwanie organów Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego osoba mająca ukończone 17 lat jest obowiązana do udziału, we wskazanym miejscu, w rozmowie ostrzegawczej. Wezwanie to może być przekazane w dowolnej udokumentowanej formie.

Do udziału w rozmowie ostrzegawczej można wezwać tylko taką osobę, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać porządku prawnego.

Jeżeli podejrzenie takie dotyczy osoby niemającej ukończonych 17 lat, wezwanie przekazuje się i przeprowadza rozmowę ostrzegawczą z rodzicami lub rodzicem albo opiekunem prawnym tej osoby. W takim wypadku rozmowa ostrzegawcza odbywa

się w obecności osoby, której podejrzenie dotyczy, jeżeli takie jest życzenie rodzica lub opiekuna prawnego tej osoby.

Jeżeli osoba wezwana na rozmowę ostrzegawczą nie zgłosi się dobrowolnie na wskazane miejsce, a fakt otrzymania wezwania nie budzi wątpliwości, może być przymusowo doprowadzona przez organ wzywający. Rozmowa ostrzegawcza polega na udzieleniu pouczenia o prawnych i osobistych skutkach nieprzestrzegania porządku prawnego oraz niestosowania się do ustalonych na czas stanu wyjątkowego ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela.

W czasie stanu klęski żywiołowej działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia kierują:

- 1) wójt (burmistrz, prezydent miasta) – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono tylko na obszarze gminy;
- 2) starosta – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu;
- 3) wojewoda – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego powiatu wchodzącego w skład województwa;
- 4) minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa.

W zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu uczestniczą: Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, Policja, Straż Graniczna, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, podmioty lecznicze, w tym w szczególności dysponenti jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, oraz inne właściwe w tych sprawach państwowe urzędy, agencje, inspekcje, straże i służby.

W czasie stanu klęski żywiołowej, jeżeli użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające, Minister Obrony Narodowej może przekazać do dyspozycji wojewody, na którego obszarze działania występuje klęska żywiołowa, pododdziały lub oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań związanych z zapobieżeniem skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięciem. W takim przypadku pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pozostają pod dowództwem przełożonych służbowych i wykonują zadania określone przez wojewodę.

4. Militaryzacja

W ujęciu przepisów działu XX ustawy o obronie Ojczyzny⁶¹, zatytułowanego „Militaryzacja i ochrona obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa

⁶¹ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r., t.j. Dz.U. z 2024 r. ze zm.

lub obronności państwa”, militaryzację można zdefiniować jako sposób funkcjonowania aparatu państwowego, ale i gospodarki narodowej w czasie mobilizacji i w okresie wojny. Istota militaryzacji sprowadza się z jednej strony do przeniesienia w obręb stosunków cywilnych form i metod zbliżonych do służby i dyscypliny wojskowej, a z drugiej do powstania z mocy prawa stosunku służbowego militaryzacji, z jednoczesnym zawieszeniem dotychczasowego stosunku pracy osób powołanych do służby w jednostce zmilitaryzowanej⁶².

Formalnoprawnym warunkiem zarządzenia militaryzacji jest uprzednie wprowadzenie na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu wyjątkowego, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji lub wojna. Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki do niej przewidziane, na które nałożono obowiązek realizacji zadań szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Zadaniem tymi są:

- 1) produkcja lub naprawa wyrobów, wykonywanie usług oraz prace wdrożeniowe i ekspertyzy niezbędne do zabezpieczenia potrzeb obronnych państwa;
- 2) wykonywanie przewozów wojskowych oraz logistyczne wsparcie Sił Zbrojnych i sojuszniczych sił wzmocnienia w ramach obowiązków państwa-gospodarza;
- 3) funkcjonowanie systemów łączności, transportu, energetyki oraz gazownictwa i sektora paliwowego, a także wykonywanie funkcji wynikających ze zwierzchnictwa w polskiej przestrzeni powietrznej;
- 4) budowa, rozbudowa i odtwarzanie infrastruktury obronnej państwa oraz osłony technicznej infrastruktury transportowej, a także gromadzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych na potrzeby osłony technicznej tej infrastruktury;
- 5) informacyjne zabezpieczenie funkcjonowania systemu obronnego państwa;
- 6) utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego;**
- 7) ochrona obiektów o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa lub obronności państwa;
- 8) zabezpieczenie logistyczne wsparcia wykonywania zadań na rzecz bezpieczeństwa lub obronności.
- 9) zabezpieczenie funkcjonowania systemów sieci wodociągowych lub kanalizacyjnych.

Za szczególnie ważne zadanie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa uznano utrzymanie bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. Konsekwencją tego jest możliwość objęcia militaryzacją Policji, Straży Granicznej oraz Służby Ochrony Państwa. Funkcjonariusze tych formacji, pozostający w służbie w dniu ogłoszenia mobilizacji lub w dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, określony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia.

⁶² M. Kulickowski, *Militaryzacja szczególną formą realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji*, Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej 2011, nr 2 (237), s. 67.

Oznacza to, że w tym czasie w szczególności wyłączona zostaje wolność pracy (ich wniosek o zwolnienie ze służby nie jest wiążący dla przełożonego właściwego w sprawach osobowych).

Rozdział II

Podmiotowy wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego

1. Organy o właściwości ogólnej

1.1. Organy władzy ustawodawczej

1.1.1. Sejm

Specyfika zadań Sejmu w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego determinowana jest jego pozycją ustrojową w strukturze organów władzy państwowej, wyznaczoną zasadą trójpodziału i równowagi władz. Sejm jest organem władzy ustawodawczej. Jego zasadniczym obszarem aktywności jest zatem tworzenie prawa, również w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Sejm sprawuje również kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

Sejm jest jednym z organów państwowych, które są adresatami obowiązków wynikających z art. 5 Konstytucji – w tym obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. Realizacja tej powinności następuje w drodze stanowienia prawa – uchwalania ustaw, które składają się na prawo bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jego niezwykle ważnym komponentem są ustawy regulujące organizację, zadania i formy działania służb mundurowych. Sejm, w zależności od diagnozy zagrożeń i potrzeb, oceny efektywności i praktyki działania służb mundurowych, jest władny do dokonywania nie tylko do zmiany zakresu ich działania, modyfikacji ich struktury wewnętrznej, ale również do likwidacji istniejących i tworzenia nowych służb mundurowych. Przykładem tego mogą być w szczególności zmiany przepisów ustaw regulujących funkcjonowanie służb mundurowych, będące reakcją na relatywnie nowe zagrożenia w cyberprzestrzeni, czy też zapowiedź likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego i powierzenia części jego zadań Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Krajowej Administracji Skarbowej, przy równoczesnym utworzeniu nowej, mniejszej formacji ukierunkowanej na zapobieganie i zwalczanie szczególnych kategorii przestępstw korupcyjnych.

Istotną rolę w zakresie bieżących prac Sejmu pełnią komisje sejmowe. Są to organy wewnątrz Sejmu powołane do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu oraz wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu. Wśród stałych

komisji sejmowych, których zadania szczególnie wiążą się z zagadnieniami bezpieczeństwa wewnętrznego i służb mundurowych, są Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisja do Spraw Służb Specjalnych.

Do zakresu działania Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych należą sprawy administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, z punktu widzenia formacji umundurowanych i ich funkcjonariuszy, jest jedną z najważniejszych, o ile nie najważniejszą komisją sejmową. Przedmiotem jej prac jest m.in. Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna i Służba Ochrony Państwa. W jej strukturze funkcjonują cztery podkomisje: 1) Podkomisja stała do spraw modernizacji i rozwoju Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa, 2) Podkomisja stała do spraw zarządzania kryzysowego, 3) Podkomisja stała do spraw rozwoju i promocji Ochotniczych Straży Pożarnych, 4) Podkomisja stała do spraw obywatelskich, cudzoziemców i migracji.

Do zakresu działania Komisji Spraw Służb Specjalnych należy: opiniowanie projektów ustaw, rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów normatywnych dotyczących służb specjalnych, w tym regulujących działalność tych służb; opiniowanie kierunków działań i rozpatrywanie corocznych sprawozdań szefów służb specjalnych; opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych, rozpatrywanie corocznego sprawozdania z jego wykonania oraz innych informacji finansowych służb specjalnych; opiniowanie wniosków w sprawie powołania i odwołania poszczególnych osób na stanowiska szefów służb specjalnych i ich zastępców; zapoznawanie się z informacjami służb specjalnych o szczególnie istotnych wydarzeniach z ich działalności, w tym dotyczących podejrzeń występowania nieprawidłowości w działalności służb specjalnych oraz podejrzeń naruszenia prawa przez te służby, poprzez dostęp i wgląd do informacji, dokumentów i materiałów uzyskanych w wyniku wykonania zadań ustawowych, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustaw regulujących działalność służb specjalnych; ocena współdziałania służb specjalnych z innymi organami, służbami i instytucjami uprawnionymi do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie podejmowanych przez nie działań dla ochrony bezpieczeństwa państwa; ocena współdziałania służb specjalnych z Siłami Zbrojnymi, organami administracji rządowej, organami ścigania i innymi instytucjami państwowymi oraz organami jednostek samorządu terytorialnego, właściwymi organami i służbami specjalnymi innych państw; ocena ochrony informacji niejawnych oraz badanie skarg dotyczących działalności służb specjalnych; rozpatrywanie okresowych informacji, sprawozdań lub raportów z działalności instytucji i organów władzy państwowej, innych niż służby specjalne, zawierających informacje uzyskane w toku wykonywania przez nie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz czynności i działań profilaktycznych.

Komisje sejmowe są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. Ich kontrolne uprawnienia wyrażają się w możliwości kierowania pod

adresem m.in. Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Prokuratora Generalnego dezyderatów oraz opinii, czy też występowania do Najwyższej Izby Kontroli z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli¹.

1.1.2. Senat

Senat jest izbą wyższą polskiego parlamentu, organem władzy ustawodawczej i bierze udział w procesie legislacyjnym. Marszałek Sejmu przekazuje uchwaloną przez Sejm ustawę Senatowi, który w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm. Uchwałę Senatu odrzucającą ustawę albo poprawkę zaproponowaną w uchwale Senatu uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

2. Organy władzy wykonawczej

2.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest organem władzy wykonawczej, ale ustrojową pozycję Prezydenta należy widzieć w ścisłym powiązaniu z jego zadaniami, które w najbardziej ogólnym wymiarze wyznacza art. 126 Konstytucji RP². Zgodnie z jego treścią Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. W ujęciu tego przepisu Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zadania Prezydenta wiążą się zatem z ochroną najbardziej podstawowych wartości państwa, którymi są suwerenność, integralność terytorialna oraz bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Ochrona tych wartości jest obowiązkiem każdego organu władzy publicznej, ale w odniesieniu do Prezydenta zostało to zaakcentowane w sposób najwyraźniejszy³. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że w zakresie działań Prezydenta, które dla swej ważności nie przewidyują kontrasygnaty, nie ma takich, które uprawniałyby do podejmowania samodzielnych działań w zakresie bezpieczeństwa, z wyjątkiem inicjatywy ustawodawczej.

Zwraca przy tym uwagę, że konstytucyjnie określone zadania zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, spoczywają również na Radzie Ministrów. Stąd też należy przyjąć, że zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego Prezydent wykonuje, współpracując z Radą Ministrów. Tym samym Prezydent, w razie gdy uzna, że dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego konieczne

¹ J. Juchniewicz, *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, PPK Nr 1 (13)/2013, s. 27.

² L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 288.

³ Ibidem, s. 289.

jest użycie środków, a w razie ustalenia, że dla realizacji celów z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego konieczne jest podjęcie określonych zasobów będących w dyspozycji Rady Ministrów, powinien wezwać ją do podjęcia odpowiednich kroków⁴.

Przewidzianą formą współpracy instytucjonalnej Prezydenta RP z Radą Ministrów jest Rada Gabinetowa. Tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, przy czym Radzie Gabinetowej nie przysługują uprawnienia Rady Ministrów. Oznacza to, że poczynione w jej trakcie ustalenia nie mają charakteru prawnie wiążącego, a ich znaczenie widoczne jest przede wszystkim w wymiarze politycznym.

Prezydent zwołuje Radę Gabinetową w sprawach szczególnej wagi⁵ i z uwagi na to, że to Prezydent określa agendę posiedzenia Rady Gabinetowej, w pewnych okolicznościach tematem posiedzenia tego organu mogłyby być sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego. Niewątpliwie o skuteczności posiedzeń Rady w dużym stopniu będą decydować relacje polityczne i personalne pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów i jej Prezesem oraz osobisty autorytet głowy państwa.

Konstytucja RP przewiduje funkcjonowanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, jako organu doradczego Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Prezydent decyduje o składzie osobowym tego organu (jednak zgodnie z przyjętym zwyczajem, w skład Rady Bezpieczeństwa Międzynarodowego wchodzi m.in. Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych i Minister Spraw Wewnętrznych) oraz określa problemy, którymi Rada ma się zajmować. Rada ma wyrażać stanowisko w sprawach, w których zwrócił się do niej Prezydent. „Od głowy państwa zależy, czy Rada będzie mogła zajmować się pewnymi problemami z własnej inicjatywy i przedstawiać Prezydentowi swoje opinie (wraz z ewentualnymi sugestiami czy postulatami). Inne organy państwa nie mogą – bez pośrednictwa Prezydenta – zwracać się do Rady o wydanie przez nią opinii”⁶. Merytoryczna i organizacyjna obsługa Rady Bezpieczeństwa Narodowego jest zadaniem Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa i obronności Prezydent wykonuje przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego (art. 26 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny). Jet to urząd państwowy, którego zakres działania i organizację określa Prezydent RP w drodze zarządzenia. Do zadań Biura należy m.in.:

- 1) realizowanie powierzonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział

⁴ Por. B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 168 i nast.

⁵ W ostatnich latach w sprawie strategii zwalczania epidemii COVID, sytuacją międzynarodową (konflikt izraelsko-palestyński na Bliskim Wschodzie) czy inwestycjami strategicznymi w Polsce.

⁶ P. Czarny, *Komentarz do art. 135*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, el.LEX, [dostęp: 20.08.2024 r.].

- w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją w imieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego (wewnętrznych i zewnętrznych) oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 3) opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym (koncepcji, dyrektyw, planów, programów) w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w odniesieniu do których kompetencje posiada Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, oraz nadzór nad realizacją zawartych w nich zadań określonych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 4) współpraca z organami władzy publicznej i organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego oraz pomocy humanitarnej;
 - 5) monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności organów władzy publicznej i innych państwowych jednostek organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego, oraz formułowanie opinii i wniosków w tym zakresie dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
 - 6) opracowywanie i opiniowanie z upoważnienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Do zadań realizowanych przez Prezydenta w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego, zalicza się uprawnienia związane ze stanami nadzwyczajnymi.

W sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Prezydent wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego albo postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wojennego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. Stan wojenny obowiązuje od dnia ogłoszenia rozporządzenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku uchylenia rozporządzenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, uchwałę Sejmu w tej sprawie niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych, Rada Ministrów

może podjąć uchwałę o skierowaniu do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie rozpatruje wniosek, a następnie wydaje rozporządzenie o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na czas oznaczony nie dłuższy niż 90 dni lub postanawia odmówić wydania takiego rozporządzenia. Rozporządzenie o wprowadzeniu stanu Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedstawia Sejmowi w ciągu 48 godzin od jego podpisania. W przypadku uchylecia rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wyjątkowego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, uchwałę Sejmu w tej sprawie niezwłocznie ogłasza się w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

O ile Prezydent w procedurze wprowadzania stanu wojennego i wyjątkowego pełni, obok Rady Ministrów, kluczową rolę, to jego uprawnienia związane ze stanem klęski żywiołowej są bardzo ograniczone. Minister właściwy do spraw administracji publicznej lub inny minister, do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom danej klęski żywiołowej lub ich usuwanie, a w przypadku wątpliwości co do właściwości ministra lub w przypadku gdy właściwych jest kilku ministrów – minister wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów – jeżeli stan klęski żywiołowej wprowadzono na obszarze więcej niż jednego województwa, jest obowiązany do informowania na bieżąco Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów o skutkach klęski żywiołowej i działaniach podejmowanych w celu zapobieżenia tym skutkom lub ich usunięcia.

Prezydent w zakresie określonym w niektórych ustawach, regulujących funkcjonowanie służb mundurowych i dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego, wydaje zgodę na udzielenie pomocy oddziałom i pododdziałom Policji przez oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie o Policji przesłanką wystąpienia o udzielenie jej pomocy przez Siły Zbrojne mogą być zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie:

- 1) niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 2) bezpośredniego zagrożenia dla mienia w znacznych rozmiarach,
- 3) bezpośredniego zagrożenia obiektów lub urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, siedzib centralnych organów państwowych albo wymiaru sprawiedliwości, obiektów gospodarki lub kultury narodowej oraz przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także obiektów dozorowanych przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia uczestników wydarzeń o charakterze kulturalnym, sportowym lub religijnym, w tym zgromadzeń lub imprez masowych.

Podobny mechanizm wykorzystywania Sił Zbrojnych jako pomocy przy realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przewidziano również w ustawie o Straży Granicznej. W przypadku gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa,

zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej, zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, w szczególności:

- 1) bezpośredniego zagrożenia zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania,
- 2) sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli,
- 3) bezpośredniego zagrożenia zamachem na obiekty lub urządzenia wykorzystywane przez Straż Graniczną,
- 4) zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów lub urządzeń wykorzystywanych przez SG lub mogąącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego – jeżeli użycie sił Straży Granicznej okaże się niewystarczające lub uzasadnia to stopień zagrożenia, do pomocy Straży Granicznej mogą być wykorzystane oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP. W takich przypadkach ich użycie następuje na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

W przypadku gdy wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa, zapewnienia nienaruszalności granicy państwowej lub zagrożenia bezpieczeństwa publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej lub na polskich obszarach morskich, jeżeli Straż Graniczna nie dysponuje możliwością skutecznego przeciwdziałania zagrożeniu lub dokonaniu przestępstwa, lub uzasadnia to rodzaj zagrożenia, mogą zostać użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych w formie prowadzonego samodzielnie przeciwdziałania. Użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych w takim przypadku następuje na podstawie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Szczególnym uprawnieniem Prezydenta w sferze funkcjonowania formacji mundurowych jest jego udział w procedurze nominacyjnej w służbach mundurowych (w równym zakresie). Przykładowo w Państwowej Straży Pożarnej Prezydent RP nadaje stopień nadbrygadiera i generała brygadiera na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Z kolei w Policji Prezydent, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, mianuje na pierwszy stopień oficerski oraz na stopnie generalnego inspektora Policji i nadinspektora Policji. Akt mianowania podkreśla szczególną doniosłość tego wydarzenia i wiąże się z tym, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej.

W posiedzeniu stałego komitetu lub komitetu Rady Ministrów, na którym rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa, bierze udział przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Rada Ministrów

Rada Ministrów, obok Prezydenta RP, została zaliczona przez Konstytucję RP do organów władzy wykonawczej. Współcześnie władzę wykonawczą postrzega się szerzej niż tradycyjnie ukształtowaną egzekutywę, czyli wykonawcę prawa stanowionego przez parlament, ale przede wszystkim łączy się ją z administracją. Kładzie się zatem nacisk na jej wymiar funkcjonalny, na prowadzenie pewnych spraw, na kierowanie nimi.

Zgodnie z Konstytucją Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej. Na politykę wewnętrzną Polski składa się polityka bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy ją rozumieć jako „...celową, planową i zorganizowaną w ramach państwa oraz pod kierownictwem organów państwowych działalność podmiotów państwowych, społecznych i prywatnych, ukierunkowaną na uzyskanie i utrzymanie optymalnego w danych warunkach poziomu bezpieczeństwa, połączoną z tworzeniem rozwiązań zapewniających zdolność do sprawnej i skutecznej reakcji w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania i materializujące się zagrożenia”⁷.

Celem tej polityki jest realizacja konstytucyjnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz porządku publicznego.

Z poprzedniej części tego opracowania wynika, że Rada Ministrów dzieli zadania z zakresu bezpieczeństwa z Prezydentem RP. Przejawem tego są np. procedury związane z wprowadzaniem stanu wojennego, funkcjonowanie instytucjonalnej, mającej rangę konstytucyjną Rady Bezpieczeństwa Narodowego, czy też współdziałania z Prezydentem w związku z wprowadzaniem stanu wyjątkowego.

Rada Ministrów składa się z Prezesa Rady Ministrów (zwanego też premierem) i ministrów, a w jej skład mogą być powoływani wiceprezesi Rady Ministrów oraz przewodniczący komitetów określonych w ustawach. Rada Ministrów jest organem kolegialnym i wykonując ustanowione dla niej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawach zadania i kompetencje, rozpatruje sprawy i podejmuje rozstrzygnięcia na posiedzeniach. Rada Ministrów może również rozstrzygać poszczególne sprawy w drodze korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk (drogą obiegową).

Decydujący wpływ na strukturę Rady Ministrów ma Prezes Rady Ministrów. W drodze rozporządzenia określa on szczegółowy zakres działania ministrów i ministerstw im podległych, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organy jemu podległe lub przez niego nadzorowane. Ustalając zakres działania poszczególnych ministrów, Prezes RM uwzględnia przepisy ustawy o działach administracji rządowej.

Ministrowie uczestniczą, na zasadach określonych w Konstytucji RP, w ustalaniu polityki państwa, ponosząc odpowiedzialność za treść i realizację działań rządu w trybie i na zasadach określonych w odrębnych przepisach. Są obowiązani, w zakresie swojego działania, do inicjowania i opracowywania polityki rządu, a także

⁷ W. Fehler, *O pojęciu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, *Studia Prawnoustrojowe*, 23/2014, s. 208.

przedkładania inicjatyw, założeń i projektów ustaw oraz innych aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy tego organu. Członkowie RM realizują politykę ustaloną przez Radę Ministrów, w tym współdziałają z innymi członkami tego gremium, nadzorują nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej, prowadzą konsultacje publiczne oraz współdziałają z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych oraz występują do Prezesa Rady Ministrów o powołanie zespołów międzyresortowych do wykonywania zadań wykraczających poza zakres jego działania.

Z Konstytucji RP jednoznacznie wynika, że zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest zadaniem Rady Ministrów jako organu kolegialnego. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że w toku bieżącego funkcjonowania państwa i realizowania polityki bezpieczeństwa, ze względu na jej charakter, organizację oraz wymiary bezpieczeństwa wewnętrznego i zagrożenia dla bezpieczeństwa, zadania z zakresu bezpieczeństwa należy postrzegać w kontekście organizacji Rady Ministrów. W tym zakresie kluczowe znaczenie ma ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁸. Względy merytoryczne i formuła tego opracowania, zakładająca uwypuklenie miejsca służb mundurowych w systemie bezpieczeństwa, nakazuje wyróżnić kilka działów, a co zatem idzie rolę kierujących nimi ministrów, w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Dział **sprawy wewnętrzne** obejmuje m.in. sprawy:

- 1) ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- 2) ochrony granicy państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa;
- 3) zarządzania kryzysowego;
- 4) obrony cywilnej;
- 5) ochrony przeciwpożarowej;

Z kolei dział **administracja publiczna** obejmuje m.in. sprawy:

- 1) administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych;
- 2) reform i organizacji struktur administracji publicznej;
- 3) zespolonej administracji rządowej w województwie;
- 4) przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;
- 5) usuwania skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu;

W strukturze obecnej Rady Ministrów, co stało się zresztą zwyczajem praktyki ustrojowej i funkcjonowania administracji rządowej, jeden minister kieruje działem

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512 ze zm.

„sprawy wewnętrzne” i „administracja publiczna”. Oznacza to, że w wymiarze ilościowym, rozumianym jako części składowe pojęcia „bezpieczeństwo wewnętrzne”, minister ten ma najszerszą, w porównaniu do innych członków Rady Ministrów, właściwość rzeczową. Nie ulega zatem wątpliwości, że z perspektywy obywateli stopień wywiązywania się przez ministra z powierzonych mu w tym obszarze zadań, w największym stopniu wpływa na subiektywne poczucie bezpieczeństwa.

Za najważniejsze uprawnienie ministra kierującego działem „sprawy wewnętrzne”, wpływające na rzeczywistość społeczną, należy uznać to, że sprawuje on nadzór nad działalnością Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej, Służby Ochrony Państwa oraz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych. Minister właściwy ds. wewnętrznych, dzięki środkom przysługującym mu w ramach nadzoru nad podległymi służbami mundurowymi, dysponuje realną możliwością wykonywania powierzonych zadań.

Nie oznacza to oczywiście, że przed ministrem właściwym ds. wewnętrznych, pomimo jego szerokiego zakresu kompetencji i możliwości faktycznego wpływania na poziom bezpieczeństwa, nie stoją poważne wyzwania. Jednym z nich jest to, że najważniejsza formacja powołana do zapewnienia ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, czyli Policja, zmagą się z bardzo poważnym problemem kadrowym⁹. Oczywiście konsekwencją tego stanu rzeczy jest zmniejszona efektywność tej formacji.

Wśród ministrów kierujących działami administracji rządowej, mającymi daleko idące uprawnienia związane z funkcjonowaniem służb mundurowych, należy również wskazać ministra kierującego działem „sprawiedliwość”. Dział ten obejmuje m.in. sprawy wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy. Ministrowi Sprawiedliwości podlega Służba Więzienna.

Z kolei Służba Celno-Skarbowa, jako formacja wyodrębniona w ramach Krajowej Administracji Skarbowej, będąca jednolitą i umundurowaną służbą, tworzoną przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, podlega ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, który kieruje działem obejmującym ochronę interesów Skarbu Państwa.

Ubocznie należy zauważyć, że zadania z zakresu bezpieczeństwa mogą być wykonywane przez ministrów kierujących działem administracji rządowej, którym nie zostały podporządkowane formacje mundurowe. Można tu wskazać np. ministra kierującego działem informatyzacji, który obejmuje również sprawy bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w wymiarze cywilnym, ministra kierującego działem, który obejmuje m.in. sprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii oraz infrastruktury energetycznej, w tym funkcjonowania systemów

⁹ W kwietniu 2024 r. w Policji było 14 tys. wakatów, co oznacza kilkunastoprocentowy niedobór kadrowy.

energetycznych, czy ministra kierującego działem „gospodarka surowcami energetycznymi” obejmującym sprawy związane z bezpieczeństwem dostaw surowców energetycznych i paliw..

Pozycja Prezesa Rady Ministrów (premiera) w systemie organów właściwych w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa przejawia się w kilku różnych obszarach. Jednym z nich jest rola premiera, jaką odgrywa on w procesie powoływania rządu i ustalania jego personalnego składu.. Prezes Rady Ministrów w decydującym stopniu wpływa na to, kto będzie pełnił funkcję ministrów, a co za tym idzie, kto będzie realizował politykę bezpieczeństwa w różnych jego wymiarach. Kolejne aspekty znaczenia Prezesa RM w związku z realizacją konstytucyjnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego przejawiają się w tym, że kieruje on pracami Rady Ministrów, wydaje rozporządzenia, zapewnia wykonywanie polityki Rady i określa sposoby jej wykonywania, koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów.

Prezes Rady Ministrów sprawuje również nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działań administracji rządowej, wykonywaną przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne.

W systemie organów bezpieczeństwa wewnętrznego mieści się działające przy Radzie Ministrów **Kolegium do Spraw Służb Specjalnych**. Jest to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego. Kolegium pełni też funkcje doradczo-opiniujące w zakresie działań podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa przez Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Żandarmerię Wojskową, Służby Więziennej, Służby Ochrony Państwa, Krajowej Administracji Skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Do zadań Kolegium należy formułowanie ocen lub wyrażanie opinii w sprawach:

- 1) powoływania i odwoływania Szefa ABW, Szefa AW, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego oraz Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 2) kierunków i planów działania służb specjalnych;
- 3) szczegółowych projektów budżetów służb specjalnych, przed rozpatrzeniem ich przez Radę Ministrów;
- 4) projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących działalności służb specjalnych;
- 5) wykonywania przez służby specjalne powierzonych im zadań zgodnie z kierunkami i planami działania tych służb;
- 6) rocznych sprawozdań przedstawianych przez szefów z działalności podległych im służb specjalnych;

- 7) koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, a także działalności służb specjalnych z Policją, Strażą Graniczną, Strażą Marszałkowską, Żandarmerią Wojskową, Służbą Ochrony Państwa, Krajową Administracją Skarbową, organami informacji finansowej i służbami rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa;
- 8) współdziałania organów administracji rządowej, organów samorządu terytorialnego, instytucji państwowych oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej ze służbami specjalnymi;
- 9) współdziałania służb specjalnych z właściwymi organami i służbami innych państw;
- 10) organizacji wymiany informacji istotnych dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy organami administracji rządowej;
- 11) ochrony informacji niejawnych dotyczących:
 - a) zagrożeń o zasięgu ogólnokrajowym w zakresie ochrony informacji niejawnych,
 - b) sposobów postępowania w sytuacji zagrożenia o zasięgu ogólnokrajowym, powstałej wskutek ujawnienia informacji niejawnych oraz dokonywanie oceny skutków ujawnienia takich informacji,
 - c) projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych dotyczących ochrony informacji niejawnych,
 - d) innych spraw zleczanych przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów oraz wnoszonych przez ministrów w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną informacji niejawnych.

Przewodniczącym Kolegium jest Prezes Rady Ministrów, a w jego skład wchodzi ponadto sekretarz Kolegium oraz członkowie: minister właściwy do spraw wewnętrznych, minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego; minister-członek Rady Ministrów właściwy do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, jeżeli został wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów.

W posiedzeniach Kolegium uczestniczą także: Szef ABW, Szef AW, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego oraz Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może delegować swojego przedstawiciela do udziału w posiedzeniach Kolegium, spełniającego wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”.

Przewodniczący Kolegium do udziału w posiedzeniach może zapraszać przewodniczących właściwych komisji sejmowych, przedstawicieli organów państwowych oraz inne osoby, których uczestnictwo jest niezbędne ze względu na tematykę obrad.

Pracę Kolegium organizuje Sekretarz Kolegium i w tym zakresie może występować do organów administracji rządowej o przedstawienie informacji niezbędnych w sprawach rozpatrywanych przez Kolegium. Obsługę tego gremium zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Opisując układ organizacyjno-zarządczy związany z bezpieczeństwem wewnętrznym, należy odnotować, że Prezes RM wykorzystał uprawnienie do powołania Ministra-Koordynatora Służb Specjalnych¹⁰. Do zakresu działania tego ministra należy:

- 1) sprawowanie nadzoru i kontroli działalności służb specjalnych;
- 2) koordynowanie działalności służb specjalnych;
- 3) wspomaganie Rady Ministrów w kształtowaniu głównych kierunków polityki rządu dotyczącej działalności służb specjalnych.

Powierzenie tej funkcji ministrowi kierującemu działami administracji rządowej „administracja publiczna” oraz „sprawy wewnętrzne” skutkuje personalnym scalem szerokiego wachlarza kompetencji, pozwalając przy tym na zwiększenie efektywności i spójności powierzonych mu zadań.

3. Terenowe organy administracji publicznej

3.1. *Organy administracji rządowej*

Administracja rządowa, choć jest zbudowana według systemu scentralizowanego, do sprawności i skuteczności swojego działania wymaga odpowiedniej dekoncentracji¹¹. Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie to centralne organy administracji rządowej, których zadania z zakresu bezpieczeństwa obejmują terytorium całego państwa. Mówienie o terenowej administracji rządowej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego w sposób oczywisty powiązane jest z podziałem terytorialnym Polski. Względy prakseologiczne, a zatem względy sprawnego działania w istotnym stopniu determinują zasadność dzielenia państwa na mniejsze części, co pozwala na bardziej efektywne wykonywanie jego zadań. Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹² Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa. Tym samym można przyjąć założenie, że zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego wykonuje aparat administracji na każdym z poziomów podziału terytorialnego.

Na szczeblu województwa najważniejszą rolę do odegrania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego należy przypisać **województwie**, którego pozycja ustrojowa

¹⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Tomasza Siemoniaka – Koordynatora Służb Specjalnych; Dz.U. poz. 2728.

¹¹ J. Zimmermann, op. cit., s. 237.

¹² Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.

wynika przede wszystkim z postanowienia Konstytucji RP, zgodnie z którym wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie.

Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a w szczególności:

- a) dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz, w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań;
- b) zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
- c) dokonuje oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarmy przeciwpowodziowe;
- d) wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego, wynikające z odrębnych ustaw;
- e) przedstawia Radzie Ministrów, za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa;
- f) wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie. W sytuacjach nadzwyczajnych w postaci klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń, w tym także sytuacji wpływających negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujących znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków, wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

Polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń.

Wojewoda wykonuje również szereg zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Jednym z nich, pozostającym w bardzo ścisłym związku z pozycją formacji mundurowych oraz Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego, jest składanie wniosków, których uwzględnienie powoduje możliwość dysponowania zasobami tych struktur. I tak np. wojewoda, w przypadku zarządzenia nakazu odstrzału sanitarnego, może złożyć wniosek do ministra właściwego ds. wewnętrznych o przekazanie do jego dyspozycji doraźnego zgrupowania zadaniowego sformowanego

z policjantów, funkcjonariuszy Straży Granicznej lub funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, którzy posiadają uprawnienia do wykonywania polowania, celem ich użycia do odstrzału sanitarnego zwierząt wolno żyjących (dzikich) na określonych obszarach. Warunkiem uwzględnienia takiego wniosku jest uznanie, że odstrzał jest niezbędny ze względu na rodzaj i skalę zagrożenia chorobą zakaźną.

Wojewoda może również złożyć wniosek do Ministra Obrony Narodowej o przekazanie do dyspozycji wojewody pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Wniosek taki może zostać złożony, jeżeli w sytuacji kryzysowej użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające.

Wojewoda, jako organ właściwy w sprawach bezpieczeństwa wewnętrznego, odgrywa równie istotną rolę w czasie stanu klęski żywiołowej. Właściwy wojewoda kieruje wtedy działaniami prowadzonymi w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia na obszarze województwa. W zakresie podejmowanych działań wojewodzie podporządkowane są organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej i samorządu województwa działające na obszarze województwa oraz inne siły i środki wydzielone do jego dyspozycji i skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa, w tym pododdziały i oddziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³.

Obok wojewody zadania administracji rządowej w województwie wykonują:

- a) organy rządowej administracji zespolonej w województwie, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
- b) organy niezespolonej administracji rządowej;
- c) jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia;
- d) starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
- e) inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

¹³ Szerzej na temat zadań wojewody w zakresie bezpieczeństwa: M. Karpiuk, *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, Zeszyty Naukowe KUL 60 (2018), nr 2 (242).

3.2. *Organy administracji samorządowej*

Samorząd terytorialny oraz terenowa administracja rządowa tworzą dwudzielny model administracji działający na poziomie zasadniczego podziału terytorialnego państwa. W ujęciu Konstytucji RP ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a samorząd terytorialny jest podstawowym elementem zdecentralizowanej administracji publicznej. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Najogólniej rzecz biorąc, w dualistycznym systemie administracji publicznej wyróżniamy dwa podsystemy: administracji rządowej oraz samorządowej, a każdy z nich funkcjonuje na odmiennych zasadach¹⁴. Administracja rządowa skupia się głównie na wyznaczaniu kierunków działań, strategii, pozostawiając obszar wykonawczy do realizacji zadań wynikających z zasady subsydiarności państwa wobec jednostek samorządu terytorialnego (JST)¹⁵.

Zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego są obligatoryjne dla administracji państwa zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym.

Zadania publiczne w sferze zapewnienia porządku publicznego należą do zadań własnych gminy, powiatu i województwa. W literaturze przedmiotu zauważa się, że za ich zachowanie odpowiedzialne są dwie główne instytucje – Policja oraz straże gminne¹⁶.

Ustawy samorządowe oraz przepisy szczególne wyposażają organy jednostek samorządu w kompetencje do podejmowania działań, których celem jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom. Zakres uprawnień przysługujących organom JST może być przy tym klasyfikowany w oparciu o różne kryteria. Można przyjąć, że najważniejszym z nich jest to, czy uprawnienia przysługują w „zwykłym” zarządzaniu czy w sytuacji wystąpienia szczególnych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Dla przykładu można wskazać, że gmina w celu zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej może stosować środki techniczne umożliwiające rejestrację obrazu (monitoring) w obszarze przestrzeni publicznej, za zgodą zarządzającego tym obszarem lub podmiotu posiadającego tytuł prawny do tego obszaru lub na terenie nieruchomości i w obiektach budowlanych stanowiących mienie gminy lub jednostek organizacyjnych gminy, a także na terenie wokół takich nieruchomości i obiektów budowlanych, jeżeli jest to konieczne do zapewnienia porządku publicznego i bezpieczeństwa

¹⁴ E. Olejniczak-Szałowska, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski (red.) *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024, s. 221.

¹⁵ L. Jańczuk, *Samorząd terytorialny w systemie bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, red. nauk. Ewa M. Guzik-Makaruk, Emil W. Pływaczewski, Białystok 2015, s. 326.

¹⁶ K.T. Bielski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej wobec kwestii zapewnienia bezpieczeństwa*, *Studia Bezpieczeństwa Narodowego*, 2017, R 7, Br 12, s. 238.

obywateli lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Stosowanie monitoringu nie wymaga przy tym zaistnienia szczególnych zagrożeń dla prawnie chronionych wartości w postaci porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

Zdecydowanie dalej idącym uprawnieniem wójta jest możliwość zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub mienia. Podobnie należy postrzegać działania wójta w przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

4. Relacje między podmiotami systemu bezpieczeństwa

Kierownictwo, nadzór, koordynacja i współdziałanie to pojęcia określające sposób wzajemnego oddziaływania podmiotów administracji publicznej. W interesującym nas obszarze chodzi o prawnie określone relacje zachodzące pomiędzy podmiotami administracji publicznej, realizującymi zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego. Przepisy mogą przewidywać, że niektóre z tych relacji mogą odnosić się do podmiotów usytuowanych poza aparatem administracyjnym.

4.1. Kierownictwo

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że kierownictwo stanowi najsilniejszą więź organizacyjną między organami administracyjnymi i występuje wyłącznie w układzie scentralizowanym¹⁷. Jest definiowane jako sytuacja administracyjna, w ramach której organ kierujący może korzystać wobec podmiotów administrowanych, niekorzystających z prawnie zagwarantowanej samodzielności, stosować różnorodne władcze środki oddziaływania¹⁸. Kierownictwo funkcjonuje w ramach administracji scentralizowanej i jest ograniczone do organów pozostających ze sobą w układzie hierarchicznego podporządkowania.

Środki kierownictwa obejmują wszelkie zachowania organu kierowniczego, które skierowane są do podległego mu podmiotu, mające na celu ukształtowanie sposobu jego działania. Środki te mogą być klasyfikowane przy użyciu kryterium podmiotu kierującego (np. wykorzystywane przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów, kierowników urzędów centralnych czy kierowników urzędów terenowych).

Środek kierownictwa może, przybrać formę aktu normatywnego, zarówno prawa powszechnie obowiązującego (rozporządzenie), jak i aktu prawa wewnętrznego (uchwała). Szczególnymi formami kierownictwa będą wytyczne i polecenia. Zgodnie z art. 34a uRM, minister, w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Jeżeli zostały wydane ustnie, wymagają potwierdzenia

¹⁷ J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit. s. 215.

¹⁸ W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 25.

na piśmie. Akty te nie mogą jednak dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej.

Dla przykładu można wskazać, że minister kieruje (a także nadzoruje i kontroluje) działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W tym zakresie tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych (chyba, że przepisy szczególne stanowią inaczej).

4.2. Nadzór

Instytucja nadzoru pozwala na opisanie relacji zachodzących w obszarze zarówno struktur administracji scentralizowanej, jak i zdecentralizowanej. Z tego powodu bywa określany jako podporządkowanie częściowe, chociaż należy zauważyć, że nadzór może występować samoistnie, ale zawsze jest elementem powiązań kierowniczych¹⁹. Istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, obserwowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie. Kryterium tym jest najczęściej legalność (zgodność z prawem), a także celowość, gospodarność, rzetelność, słuszność itd.²⁰

W interesującym nas rzeczowo obszarze szczególne znaczenie ma art. 1b ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych²¹.

Zgodnie z nim minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad Policją, Strażą Graniczną, Służbą Ochrony Państwa oraz Państwową Strażą Pożarną w zakresie:

- 1) prawidłowości realizacji czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- 2) prowadzonych czynności wyjaśniających i postępowań dyscyplinarnych,
- 3) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania popełnianych przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego przestępstw i przestępstw skarbowych, a także realizacji zadań w tym zakresie przez Biuro Spraw Wewnętrznych Policji i Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej,
- 4) weryfikowania kandydatów na określone stanowiska oraz osób zajmujących te stanowiska,
- 5) prawidłowości realizacji postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających przeprowadzanych przez Policję, Straż Graniczną i Służbę Ochrony Państwa oraz Państwową Straż Pożarną wobec własnych funkcjonariuszy, strażaków i pracowników w rozumieniu ustawy z dnia

¹⁹ M. Stahl, Zagadnienia ogólne, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 81.

²⁰ J. Zimmermann, op. cit., s. 216.

²¹ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 309.

- 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych²² w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- 6) realizacji obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej oraz pracowników zatrudnionych w tych służbach, a także ich analizy przez właściwych przełożonych w zakresie, w jakim nie narusza to kompetencji Centralnego Biura Antykorupcyjnego,
 - 7) działania zgodnego z przepisami prawa oraz zasadami etyki funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej, w związku z koniecznością zapewnienia przestrzegania praw i wolności człowieka i obywatela,
 - 8) przestrzegania zasad etyki zawodowej przez funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i Służby Ochrony Państwa oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej,
 - 9) gromadzenia i przetwarzania danych osobowych przez Policję, Straż Graniczną, Służbę Ochrony Państwa i Państwową Straż Pożarną,
 - 10) zezwalania przez Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Służby Ochrony Państwa na udzielenie wiadomości stanowiącej informację niejawną uprawnionym podmiotom.

Zadania te minister właściwy ds. wewnętrznych wykonuje przy pomocy Inspektora Nadzoru Wewnętrznego.

4.3. Koordynacja

Pojęcie koordynacji w aktach normatywnych używane jest przede wszystkim dla normatywnego określenia procesu harmonizowania działań co najmniej dwóch organów administracji publicznej. Ustawy kształtujące ustroj administracji publicznej nie precyzują w praktyce, jak rozumieć pojęcie koordynacji tam, gdzie go w regulacjach ustrojowych użyto. Koordynacja stanowi także zadanie organów administracji publicznej w określonych dziedzinach²³.

Koordynacja, w świetle art. 13 uABW, jest jednym z zadań Prezesa Rady Ministrów w zakresie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa. Prezes RM, w celu koordynacji działań w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa i obronności państwa, wydaje wiążące wytyczne oraz żąda informacji i opinii od:

- 1) Ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w odniesieniu do działalności Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa;
- 2) Ministra Sprawiedliwości – w odniesieniu do działalności Służby Więziennej;
- 3) Ministra Obrony Narodowej – w odniesieniu do działalności Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Żandarmerii Wojskowej;

²² Dz.U. z 2023 r. poz. 756 ze zm.

²³ R. Stankiewicz, *Koordynacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019, s. 89.

- 4) Szefa ABW i AW – w odniesieniu do działalności ABW i AW;
- 5) Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego – w odniesieniu do działalności Centralnego Biura Antykorupcyjnego;
- 6) Ministra właściwego do spraw finansów publicznych – w odniesieniu do działalności Krajowej Administracji Skarbowej oraz organów informacji finansowej.

Organem opiniodawczo-doradczym Prezesa RM jest w tym zakresie Kolegium Służb Specjalnych.

W przypadku powołania ministra w celu koordynowania działalności służb specjalnych wytyczne, w odniesieniu do działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, Prezes Rady Ministrów wydaje na wniosek tego ministra.

4.4. Współdziałanie

Jedną z konsekwencji specyfiki zadań z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, związanej z jego wielowymiarowością rzeczową, przy równoczesnym powierzeniu wykonywania tych zadań podmiotom administracji publicznej – rządowej, jak i samorządowej – jest określenie obowiązku ich współdziałania. Podmioty realizujące zadania z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego łączy wspólny cel, różni zaś miejsce w strukturze administracji publicznej oraz stosowane formy działania.

Prezes Rady Ministrów w celu zapewnienia wymaganego współdziałania służb specjalnych może żądać od szefów tych służb informacji związanych z planowaniem i wykonywaniem powierzonych zadań. Żądanie przekazania informacji skierowane do Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego albo Szefa Służby Wywiadu Wojskowego wymaga równoczesnego powiadomienia Ministra Obrony Narodowej. W razie konieczności współpracy służb specjalnych w celu realizacji ustawowych zadań Prezes Rady Ministrów obowiązek koordynacji działań w tym zakresie powierza ministrowi powołanemu w celu koordynowania działalności służb specjalnych albo szefowi jednej ze służb.

Na szczeblu centralnym każdy minister zapewnia współdziałanie podległych urzędów centralnych. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego kluczową rolę odgrywa minister właściwy ds. wewnętrznych, który nadzoruje Komendantów: Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Ochrony Państwa, Straży Granicznej, a także Szefa Obrony Cywilnej.

Na poziomie województwa wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków.

Obowiązek współdziałania w celu zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego określają ustawy regulujące funkcjonowanie poszczególnych formacji mundurowych. Zadanie takie spoczywa na Policji, która jest zobowiązana do współdziałania z organami państwowymi i samorządowymi w celu zapobiegania popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym. Organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego (a także instytucje państwowe oraz przedsiębiorcy) prowadzący działalność w zakresie użyteczności publicznej są obowiązani, w zakresie swojego działania, do współdziałania z ABW oraz AW, a w szczególności do udzielania pomocy w realizacji zadań tych Agencji.

Rozdział III

Służby mundurowe podległe ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych

1. Policja

1.1. Zarys historii Policji

Próby tworzenia formacji o charakterze policyjnym podejmowane były już u zarania II Rzeczypospolitej i początkowo przybierały postać inicjatyw oddolnych, często inspirowanych przez organizacje partyjne i samorządowe. Początkowo szczególnie dużą rolę odgrywała Milicja Ludowa Polskiej Partii Socjalistycznej, która po upaństwowieniu stała się organem policyjnym rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Na czele organizacji podległej Ministerstwu Spraw Wewnętrznych powołanej „dla ochrony i zapewnienia spokoju i bezpieczeństwa ludności miast i wsi oraz walki z wszelkimi przejawami bezwładności społecznej” stał komendant główny, któremu podlegały terenowe organy milicji – komendy okręgowe, powiatowe oraz posterunki¹. Milicja Ludowa nie była jedyną organizacją porządkową powiązaną bardzo silnie z ówczesnymi partiami. Narodowa Demokracja dysponowała Strażą Narodową i Strażą Obywatelską szacowaną na ok 7000 członków². Organizacje zbrojne, które realizowały zadania w zakresie zapewniania porządku, powoływały również inne organizacje, m.in. związki zawodowe³.

Na podstawie dekretu o organizacji policji komunalnej⁴ została ona utworzona jako organ samorządu, zorganizowana i umundurowana na wzór wojskowy. Celem policji komunalnej było zapewnienie bezpieczeństwa osobistego i porządku publicznego, sprawowania nadzoru nad wykonaniem przepisów prawa i rozporządzeń w zakresie działania policji miejscowej. Była również organem wykonawczym władz państwowych i komunalnych. Policję komunalną organizowały zarządy gmin miejskich i organy samorządowe powiatowe, pod nadzorem i zwierzchnim zarządkiem władz państwowych. Władza naczelną należała do Ministra Spraw Wewnętrznych.

¹ I. Jóźwiak et al., *Policja Państwowa 1919-1939*, Białystok-Olsztyn-Warszawa 2019, s. 7.

² J. Figura, *Pogotowie Bojowe i Milicja Ludowa Polskiej Partii Socjalistycznej (marzec 1917 r.-listopad 1918 r.)*, Zeszyt Naukowy Muzeum Wojska, 2/1988 r., s. 178.

³ Np. w Radomiu była to Milicja Związków Zawodowych, J. Figura, op. cit., s. 179.

⁴ Dekret o organizacji policji komunalnej, Dz. Praw P.Pol. z dnia 13 stycznia 1919 r., nr 5, poz. 98.

Do jego uprawnień kierowniczych należało w szczególności nominacja kierowników policji komunalnej.

Prace legislacyjne w Sejmie, których celem było przyjęcie przepisów, w oparciu o które miał działać nowy, zunifikowany podmiot bezpieczeństwa, ściśle przystosowano do warunków i potrzeb państwa toczyły się od początku 1919 r.⁵ Policja, jako państwowa organizacja służby bezpieczeństwa, została powołana do życia ustawą o policji państwowej z dnia 24 lipca 1919 r.⁶ Policja została określona jako organ wykonawczy władz państwowych i samorządowych, a jej zadaniem była ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

Policja została zorganizowana i wyszkolona na wzór wojskowy i podlegała Ministrowi Spraw Wewnętrznych, a jej organizacja była zestrojona z administracyjnym podziałem państwa. W konsekwencji Policja dzieliła się na: a) komendy okręgowe (łącznie kilka lub kilkanaście komend powiatowych), b) komendy powiatowe, odpowiadające terytorialnie powiatom, c) komisariaty (obejmujące większe miasta w powiatach lub dzielnice w dużych miastach), d) posterunki stałe w gminach. Z kolei w miastach, stanowiących samodzielną jednostkę administracyjną, Policja organizowana była na prawach komendy powiatowej lub okręgowej. Przy komendach okręgowych do spraw dochodzenia przestępstw istniały urzędy śledcze.

Na czele Policji stał Komendant Główny Policji zależny od Ministra Spraw Wewnętrznych. Komendantowi podlegali bezpośrednio komendanci okręgowi, którzy byli zwierzchnią władzą Policji w okręgu i załatwiali wszystkie sprawy związane z organizacją, administracją, uzupełnieniem i wyszkoleniem policjantów w okręgu. Na czele urzędów śledczych stali naczelnicy Policji śledczej, podlegli komendantom okręgu. Policją na szczeblu powiatu kierował komendant powiatowy, a na poziomie komisariatu – komisarz policyjny.

Ustawa o Policji Państwowej z 1919 r. została zastąpiona rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r.⁷ W zakresie realizacji funkcji dotyczącej bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, rządowym władzom administracji ogólnej oraz Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Policja Państwowa została zdefiniowana jako jednolity, zorganizowany na wzór wojskowy korpus przeznaczony do utrzymania bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Podkreślenie wojskowego charakteru organizacji Policji wynikało z faktu, że nałożono na nią nowy obowiązek w zakresie obrony państwa i współdziałania z instytucjami wojskowymi⁸. Ponadto określono zadania i rolę Policji w czasie mobilizacji lub stanu wojennego. W takich przypadkach, oraz w innych, w których ze względu na interes obrony Państwa Rada Ministrów uzna to za konieczne, Policja Państwowa

⁵ A. Misiuk, *Dwie konstytucje policyjne II Rzeczypospolitej. Od ustawy z 24 lipca 1919 r. do rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r.*, Studia Politologiczne, 2019/51/1, s. 18 i nast.

⁶ Dz. Praw P. Pol. 1919 r., Nr 61, poz. 363 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 28 poz. 257.

⁸ A. Misiuk, op. cit., s. 29.

z chwilą ogłoszenia mobilizacji, względnie od dnia, wskazanego uchwałą Rady Ministrów, staje się z mocy samego prawa częścią sił zbrojnych państwa i wchodzi w ich skład, jako wojskowy korpus służby bezpieczeństwa.

Warto podkreślić, że funkcje wykonawcze w zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego Policja Państwowa spełniała bezpośrednio, zaś w sprawach porządku publicznego przez wspieranie, a w wypadkach uregulowanych odrębnymi przepisami, przez nadzorowanie organów państwowych i samorządowych lub innych organów, które są albo będą powołane do wykonywania przepisów regulujących sprawy porządku publicznego.

Struktura organizacyjna Policji Państwowej była dostosowana do zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Każde województwo tworzyło okrąg wojewódzki, a każdy powiat administracyjny – obwód powiatowy Policji Państwowej. W skład obwodów powiatowych wchodziły posterunki obejmujące jedną lub kilka gmin, albo część gminy oraz komisariaty, obejmujące większe miasta lub ich dzielnice. W miastach wydzielonych z powiatów pod względem administracji państwowej Policja Państwowa stanowiła obwody lub okręgi w zależności od ustroju władz administracji ogólnej.

Z kolei struktura hierarchicznego podporządkowania w Policji Państwowej opierała się na założeniu, że Minister Spraw Wewnętrznych jest przełożonym Komendanta Głównego i wszystkich oficerów i szeregowych Policji Państwowej w państwie, Komendant Główny – w stosunku do wszystkich oficerów i szeregowych w państwie, komendanci wojewódzcy oraz komendanci powiatowi w stosunku do podporządkowanych im służbowo oficerów i szeregowych. Wreszcie wszyscy inni oficerowie lub szeregowi pozostawali w relacji zwierzchności w stosunku do podporządkowanych im służbowo oficerów i szeregowych.

Wraz z utworzeniem na części polskiego terytorium zajętego przez III Rzeszę Generalnego Gubernatorstwa, władze okupacyjne zaczęły realizować model administrowania zajęтым ziemią, zakładając włączenie do tego systemu części istniejących polskich struktur. Jedną z nich była Policja Polska, która zarządzeniem H. Franka z dnia 1 grudnia 1939 r. została przekształcona w policję komunalną będącą pod zarządem starostw powiatowych lub miejskich⁹. Najwyższym szczeblem dowodzenia w Policji Polskiej był urząd komendanta powiatowego lub miejskiego, a jednostkami wykonawczymi były komisariaty i posterunki. Działająca w okresie okupacji niemieckiej struktura pozostawała pod zwierzchnictwem władz okupacyjnych. Za niewykonanie rozkazów groziło nie tylko wydalenie ze służby, ale również – w pewnych przypadkach – kara śmierci. Do zadań „policji granatowej” należały sprawy porządkowe, bezpieczeństwa ogólnego, ruchu drogowego, czynności policyjno-administracyjne wobec ludności polskiej oraz tzw. policja przemysłowo-handlowa¹⁰. Funkcjonowanie polskiej policji w systemie okupacyjnym Generalnego

⁹ A. Hempel, *Pogrobowcy kłęski. Rzecz o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Warszawa 1990, s. 62.

¹⁰ Ibidem.

Gubernatorstwa obejmowało całą gamę zjawisk – od najbardziej skrajnej kolaboracji, do pełnej poświęcenia pracy w ruchu oporu i indywidualnego bohaterstwa¹¹. Wskazuje się, że udział policjantów w ruchu oporu przyjmował trzy formy: tworzenie specjalnych struktur wewnątrz Policji Polskiej, członkostwo w innych organizacjach podziemnych oraz aktywność indywidualna funkcjonariuszy¹².

O ile okupant niemiecki zdecydował się na przynajmniej częściowe wykorzystanie istniejących przed wojną struktur i zasobów w zarządzaniu podbitym terytorium¹³, to na ziemiach zajętych przez sowiecką Rosję sytuacja wyglądała zgoła inaczej. Kadry polskiej administracji *in gremio* zostały uznane za zagrożenie dla nowej władzy. Najeżdźca ze wschodu nie tylko nie próbował bazować na zastanych strukturach, ale traktował je jako wrogie. W wymiarze ludzkim polegało to na planowej eksterminacji policjantów. Ofiarą zbrodni katyńskiej stało się 6006 policjantów.

Realia tworzenia służb strzegących porządku i bezpieczeństwa na ziemiach wyzwolonych spod okupacji niemieckiej determinowana była ówczesną sytuacją polityczną. Oznacza to, że kluczowym czynnikiem wpływającym na instytucjonalne ramy działania ówczesnej władzy była ich całkowita zależność od Związku Radzieckiego. Jedną z konsekwencji tego było tworzenie nowej rzeczywistości prawnej, społecznej, gospodarczej i politycznej pod dyktando sowieckiego hegemonu, tzn. przeszczepianie na polski grunt przyjętych w ZSRR rozwiązań oraz zjadliwa krytyka instytucji II RP.

Realizacją zapowiedzi Manifestu Polskiego Komitetu utworzenia Milicji Obywatelskiej było, po uprzednim zlikwidowaniu Policji Państwowej, określonej jako stojącej na usługach okupantów¹⁴, powołanie do życia Milicji Obywatelskiej¹⁵. Została ona zdefiniowana jako prawno-publiczna formacja służby Bezpieczeństwa Publicznego i podlegała Kierownikowi Resortu Bezpieczeństwa Publicznego. Na czele Milicji Obywatelskiej stał Komendant Główny, mianowany na wniosek Kierownika Bezpieczeństwa Publicznego Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Do zakresu działania Milicji Obywatelskiej należało: a) ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego; b) dochodzenie i ściganie przestępstw; c) wykonywanie zleceń władz administracyjnych, sądów i prokuratury w zakresie

¹¹ Ibidem, s. 211.

¹² Ibidem, s. 218.

¹³ Należy podkreślić, że na terenach włączonych do III Rzeszy tworzył administrację nie opierając się w żadnym stopniu na istniejących wcześniej strukturach.

¹⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 15 sierpnia 1944 r., Dz.U.1944 r., Nr 2, poz. 6.

¹⁵ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 7 października 1944 r., o Milicji Obywatelskiej, Dz.U. Nr 7, poz. 33. Warto zauważyć, że już wcześniej, na posiedzeniu PKWN 27 lipca 1944 r., przyjęto dekret o ustanowieniu Milicji Obywatelskiej ale nie został on opublikowany. Z. Jakubowski, *Milicja Obywatelska 1944-1948*, Warszawa 1988, s. 45.

przewidzianym prawem. Pod względem terytorialnym organizacja Milicja Obywatelska była przystosowana do podziału administracyjnego państwa na województwa i powiaty¹⁶. W dekreście przewidziano, że kontrolę społeczną nad działalnością Milicji Obywatelskiej sprawowały właściwe terytorialnie rady narodowe, za pośrednictwem swoich prezydiów, względnie przez wyłonione komisje.

W latach 1944-1949 MO była mocno zaangażowana w realizację celów *stricto* politycznych – walkę z opozycją antykomunistyczną, zabezpieczanie ważnego z punktu widzenia legitymizacji ówczesnej władzy referendum z 1946 r. oraz wyborów parlamentarnych z 1947 r.¹⁷.

Formalnym wyrazem podporządkowania MO aparatowi, którego celem było zwalczanie realnych i wyimaginowanych przeciwników politycznych oraz umacnianiu nowego porządku, był rozkaz ministra bezpieczeństwa publicznego nr 13 z marca 1949 r. Na jego mocy doszło do podporządkowania wojewódzkich, powiatowych i miejskich Komendantów MO szefom urzędów bezpieczeństwa ds. milicyjnych¹⁸.

W kolejnym akcie prawnym określającym pozycję MO w strukturze administracji państwowej, to jest w dekreście z 20 lipca 1954 r. o Milicji Obywatelskiej¹⁹, określono ją jako zorganizowaną na wzór wojskowy i uzbrojoną formację. Do jej zadań należało strzeżenie porządku i ładu wewnętrznego, prowadzenie nieubłaganej walki z wszelką działalnością godzącą w ustalony wolą ludu pracującego porządek prawny, ochrona własności społecznej, strzeżenie spokoju i mienia obywateli, a także przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości oraz przeprowadzanie postępowania przygotowawczego w sprawach karnych. Praktycznym wymiarem podległości organizacyjnej Ministrowi Bezpieczeństwa Publicznego było to, że miał on prawo do szczegółowego określenia organizacji MO.

Przywrócenie Ministrowi Spraw Wewnętrznych kierownictwa nad MO było konsekwencją wydania dekretu z dnia 21 grudnia z 1955 r. o organizacji i zakresie działania Milicji Obywatelskiej²⁰. W dekreście rozszerzono zadania MO o: a) czuwanie – w zakresie przewidzianym prawem – nad przestrzeganiem przepisów w dziedzinie

¹⁶ Komenda Główna stanowiła aparat pomocniczy Komendanta Głównego, a w taką rolę w terenie – odpowiednio wobec komendantów wojewódzkich powiatowych pełniły komendy wojewódzkie i powiatowe. Na najniższym szczeblu organizacji usytuowane były komisariaty i posterunki.

¹⁷ A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*; Warszawa 2008, s. 177. Warto przywołać tu charakterystyczny dla okresu PRL sposób rozumienia miejsca MO: „Po zakończeniu działań wojennych zmieniła się sytuacja wewnątrz kraju. Zmienił się przede wszystkim front walki – siły reakcyjne wzmożyły swój atak na władzę ludową. Wymagało to od każdego funkcjonariusza MO jednoznacznego opowiedzenia się za władzą ludową i zarazem potwierdzenia swej postawy w codziennym działaniu, a niejednokrotnie w walce zbrojnej z przeciwnikiem”, Z. Jakubowski, op. cit. s. 192.

¹⁸ Ibidem, s. 177.

¹⁹ Dz.U. Nr 34 poz. 143.

²⁰ Dz.U. Nr 46 poz. 311.

handlu, ochrony przeciwpożarowej, przepisów sanitarno-porządkowych w miejscach otwartych, przepisów o porządku publicznym na obszarze kolejowym oraz przepisów porządkowych na przystaniach wodnych, plażach i kąpieliskach oraz w innych miejscach publicznych, b) czuwanie nad przestrzeganiem przepisów o ruchu ulicznym i drogowym, c) wydawanie – w zakresie przewidzianym prawem – pozwoleń na posiadanie broni palnej, przebywanie w strefie nadgranicznej oraz dokonywanie zdjęć fotograficznych i filmowych w miejscach, gdzie zezwolenie takie jest wymagane, d) prowadzenie rejestracji cudzoziemców. Należy zwrócić przy tym uwagę, że w dekreście określono uprawnienia przysługujące MO.

Po likwidacji Komitetu ds. Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów w 1956 r. doszło do ponownego scalenia policji politycznej (SB) oraz spraw bezpieczeństwa publicznego (MO), w rozumieniu ustroju i zadań administracji. Zadania w tym zakresie wykonywał Minister Spraw Wewnętrznych, a ten układ organizacyjno-kompetencyjny utrzymał się do upadku systemu realnego komunizmu²¹.

Milicja Obywatelska została zlikwidowana z chwilą utworzenia Policji. Obowiązek zorganizowania Policji został nałożony na Ministra Spraw Wewnętrznych. Nowa formacja w wymiarze kadrowym została oparta na funkcjonariuszach MO, którzy z chwilą rozwiązania Milicji Obywatelskiej stali się policjantami. Zasada ta nie została zastosowana do tych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy do dnia 31 lipca 1989 r. byli funkcjonariuszami Służby Bezpieczeństwa.

1.2. Zadania Policji

W świetle ustawy o Policji zadania tej umundurowanej i uzbrojonej formacji, służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, można wyróżnić dwie zasadnicze grupy jej zadań – podstawowe oraz pozostałe. Zaliczenie konkretnego zadania do kategorii zadań podstawowych nie oznacza, że jest ono ważniejsze z punktu widzenia działania Policji, czy też przyznania mu priorytetu. Każde z ustawowych zadań Policji powinno zostać zrealizowane w możliwie największym stopniu.

Do **podstawowych** zadań Policji należą:

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- 2) 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,
- 3) 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,
- 4) prowadzenie działań kontrterrorystycznych,

²¹ A. Misiuk, *Historia...*, op. cit. s. 180-181.

- 5) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- 6) ochrona obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości, wskazanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych,
- 7) nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- 8) 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- 9) 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,
- 10) przetwarzanie informacji kryminalnych, w tym danych osobowych,
- 11) prowadzenie zbiorów danych zawierających informacje gromadzone przez uprawnione organy o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz o wynikach analizy kwasu deoksyrybonukleinowego (DNA).

Zadaniami, które nie zostały w ustawie o Policji określone jako podstawowe są:

- a) zadania wynikające z innych ustaw,
- b) zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej,
- c) zadania wynikające z porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Zadaniem Policji, realizowanym na podstawie odrębnych ustaw jest, np. kontrola przewozu towarów oraz obrót paliwami opałowymi. Policjanci, przy wykonywaniu swoich ustawowych zadań, mogą przeprowadzać kontrolę przewozu towarów. W toku kontroli drogowej kierujący jest obowiązany na żądanie funkcjonariusza Policji m.in. podać numer referencyjny właściwy dla dokonywanego przewozu towaru albo udostępnić dokument zastępujący zgłoszenie.

Za najważniejszy przepis stanowiący o współpracy Policji państw członkowskich Unii Europejskiej należy uznać art. 88 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Stanowi on, że zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania państw członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii. Europol (Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania) został utworzony na mocy

decyzji Rady 2009/371/WSiSW 2 jako jednostka Unii finansowana z budżetu ogólnego²². Każde państwo członkowskie ustanawia lub wyznacza jednostkę krajową, która jest organem łącznikowym między Europolem a właściwymi organami tego państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie wyznacza urzędnika na stanowisko szefa jednostki krajowej. Polską Jednostką Krajową Europolu jest Komenda Główna Policji, a Komendant Główny Policji pełni funkcję Szefa Jednostki Krajowej Europolu.

Międzynarodowa współpraca polskiej Policji prowadzona jest w oparciu o rządowe i resortowe akty prawne, a także dokumenty umożliwiające lokalną kooperację na terenach przygranicznych. Międzynarodowa działalność polskiej Policji przejawia się również poprzez udział w zagranicznych misjach pokojowych w takich krajach, jak: np. Afganistan, Gruzja, Irak, była Jugosławia, Kosowo i Liberia²³.

1.3. Organizacja Policji

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji. Podlega on ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendanta Głównego Policji powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zastępców Komendanta Głównego Policji, w tym I Zastępcę, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. W razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców.

W razie czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, jednak na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Policji jednemu z jego zastępców.

Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej Policji, będącej jedną z jej jednostek organizacyjnych.

Pozostałymi jednostkami organizacyjnymi Policji są:

- a) Centralne Biuro Śledcze Policji,
- b) Biuro Spraw Wewnętrznych Policji,

²² Obecnie podstawą działania Europolu jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW.

²³ J. Karaźniewicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek-Sobie-raj (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, 2021, Legalis.

- c) Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości,
- d) Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji (BOA),
- e) Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji,
- f) komendy wojewódzkie Policji,
- g) komendy powiatowe Policji,
- h) komisariaty Policji,
- i) komisariaty specjalistyczne Policji,
- j) Akademia Policji w Szczytnie,
- k) szkoły policyjne,
- l) oddziały prewencji Policji,
- m) samodzielne pododdziały prewencji Policji,
- n) samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji,
- o) ośrodek szkolenia Policji.

Centralne Biuro Śledcze Policji (CBŚP) z siedzibą w Warszawie jest jednostką organizacyjną Policji – służbą śledczą, realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. W celu realizacji tych zadań Komendant CBŚP współdziała z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji oraz właściwymi organami i instytucjami, w tym innych państw.

Komendant Centralnego Biura Śledczego Policji jest organem podległym Komendantowi Głównemu Policji. Komendant CBŚP kieruje tą jednostką i jest przełożonym policjantów CBŚP. Komendanta CBŚP powołuje, spośród oficerów Policji, i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Zastępców Komendanta CBŚP powołuje, spośród oficerów Policji, i odwołuje Komendant Główny Policji na wniosek Komendanta CBŚP.

Biuro Spraw Wewnętrznych Policji (BSWP), jest jednostką organizacyjną Policji – służbą spraw wewnętrznych, realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez policjantów i pracowników Policji oraz przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Policji, określonych w art. 296-306 Kodeksu karnego, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, jak również – w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Komendanta BSWP powołuje i odwołuje, spośród oficerów Policji, minister właściwy do spraw wewnętrznych. Komendant Biura Spraw Wewnętrznych Policji, jest organem podległym Komendantowi Głównemu Policji. Komendant BSWP kieruje tą jednostką organizacyjną Policji i jest przełożonym policjantów BSWP. Siedzibą Komendanta BSWP jest miasto stołeczne Warszawa.

Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (CPZC), jest jednostką organizacyjną Policji – służbą zwalczania cyberprzestępczości, odpowiedzialną za realizację na obszarze całego kraju zadań w zakresie:

- 1) rozpoznawania i zwalczania przestępstw popełnionych przy użyciu systemu informatycznego, systemu teleinformatycznego lub sieci teleinformatycznej oraz zapobiegania tym przestępstwom, a także wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw,
- 2) wspierania w niezbędnym zakresie jednostek organizacyjnych Policji w rozpoznawaniu, zapobieganiu i zwalczaniu wskazanych wyżej przestępstw, a także wykrywaniu i ściganiu sprawców tych przestępstw.

Komendant Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości jest organem Policji podległym Komendantowi Głównemu Policji, kieruje CBZC i jest przełożonym policjantów CBZC. W celu realizacji zadań określonych dla CBZC Komendant tej jednostki współdziała z innymi jednostkami organizacyjnymi Policji oraz właściwymi organami i instytucjami, w tym innych państw. Jego siedzibą jest miasto stołeczne Warszawa.

Komendanta CBZC powołuje, spośród oficerów Policji, i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Zastępców Komendanta CBZC powołuje, spośród oficerów Policji, i odwołuje Komendant Główny Policji na wniosek Komendanta CBZC.

Centralny Pododdział Kontrterrorystyczny Policji (BOA) (a także samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji) stanowią służbę kontrterrorystyczną, odpowiedzialną za prowadzenie działań kontrterrorystycznych oraz wspieranie działań jednostek organizacyjnych Policji w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

BOA jest jednostką organizacyjną Policji podległą bezpośrednio Komendantowi Głównemu Policji, a obsługę czynności wspomagających BOA w zakresie organizacyjnym, kadrowym, logistycznym i technicznym zapewnia komenda, przy pomocy której Komendant Główny Policji wykonuje swoje zadania.

Dowódcę BOA powołuje, spośród oficerów służby kontrterrorystycznej, i odwołuje Komendant Główny Policji. Zastępców dowódcy BOA powołuje, spośród oficerów służby kontrterrorystycznej, i odwołuje Komendant Główny Policji na wniosek dowódcy BOA.

W przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym działania kontrterrorystyczne są realizowane przez BOA oraz samodzielne pododdziały kontrterrorystyczne Policji przed innymi działaniami. Przez działania kontrterrorystyczne należy rozumieć działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 Kodeksu karnego²⁴, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

²⁴ Przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Policji (CLKP), jest jednostką organizacyjną Policji właściwą w zakresie kryminalistyki oraz technik kryminalistycznych stosowanych w procesie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz wykrywania i ścigania sprawców przestępstw. CLKP realizuje również zadania:

- 1) w zakresie weryfikacji i poświadczenia, że strzelecka broń palna została pozbawiona cech użytkowych oraz oznakowania strzeleckiej broni palnej pozbawionej cech użytkowych,
- 2) Komendanta Głównego Policji w zakresie nadzoru merytorycznego nad funkcjonowaniem laboratoriów kryminalistycznych komend wojewódzkich Policji oraz Komendy Stołecznej Policji w odniesieniu do szkolenia i potwierdzania kompetencji personelu badawczego oraz określania standardów pracy stosowanych w tych laboratoriach.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych może, na wniosek Komendanta Głównego Policji, zobowiązać Dyrektora CLKP do zrealizowania dodatkowych czynności, jeżeli jest to niezbędne ze względu na potrzeby bezpieczeństwa i porządku publicznego lub jeżeli celem jest wykonanie zadań wynikających z obowiązujących Rzeczpospolitą Polską umów i zobowiązań międzynarodowych, uwzględniając kwalifikacje policjantów CLKP i pracowników zatrudnionych w CLKP oraz wyposażenie w specjalistyczny sprzęt laboratoryjny.

Dyrektor Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji jest organem podległym Komendantowi Głównemu Policji, kieruje CLKP i jest przełożonym policjantów CLKP. Siedzibą Dyrektora CLKP jest miasto stołeczne Warszawa.

Dyrektora CLKP powołuje spośród oficerów Policji i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji. Zastępców Dyrektora CLKP powołuje spośród oficerów Policji i odwołuje Komendant Główny Policji na wniosek Dyrektora CLKP.

Komenda Wojewódzka Policji to jednostka organizacyjna Policji, stanowiąca aparat pomocniczy, przy pomocy którego Komendant Wojewódzki, działając w imieniu właściwego wojewody albo własnym, realizuje zadania Policji, określone w ustawach i przepisach wykonawczych wydanych na ich podstawie, w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze województwa.

Komendanta wojewódzkiego Policji powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji, złożony po zasięgnięciu opinii wojewody.

-
- 1) poważnego zastraszania wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu.

Z terytorialnego zasięgu działania komendanta wojewódzkiego Policji właściwego dla województwa mazowieckiego wyłączono ustawowo obszar m.st. Warszawy i kilku powiatów. Zadania komendanta wojewódzkiego na tym obszarze wykonuje Komendant Stołeczny Policji, którego powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po zasięgnięciu opinii wojewody oraz opinii Prezydenta m.st. Warszawy.

Komenda powiatowa (miejska) Policji jest aparatem pomocniczym komendanta powiatowego (miejskiego). Powołuje go i odwołuje komendant wojewódzki Policji, po zasięgnięciu opinii starosty.

Na obszarze m.st. Warszawy zadania i kompetencje odpowiadające zadaniom i kompetencjom komendanta powiatowego (miejskiego) Policji wykonuje właściwy terytorialnie komendant rejonowy Policji. Właściwość terytorialna komendantów rejonowych Policji obejmuje obszar jednej dzielnicy lub kilku dzielnic. Komendy rejonowe, ich nazwy oraz właściwość terytorialną komendantów rejonowych określa minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia. Komendanta rejonowego Policji powołuje i odwołuje Komendant Stołeczny Policji, po zasięgnięciu opinii Prezydenta m.st. Warszawy.

Na obszarze gminy tworzy się komisariat, będący aparatem pomocniczym komendanta komisariatu Policji. Komendanta komisariatu Policji powołuje i odwołuje komendant powiatowy (miejski) Policji po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza lub prezydenta miasta).

Przepisy dopuszczają również możliwość utworzenia, w razie potrzeby, komisariatu specjalistycznego (np. wodnego, kolejowego czy lotniczego). Komisariat taki tworzy Komendant Wojewódzki Policji w porozumieniu z Komendantem Głównym. Komendant komisariatu specjalistycznego podlega właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji, który go powołuje i odwołuje, bez występowania o opinie do organów samorządu terytorialnego.

Akademia Policji w Szczytnie jest zarówno jednostką organizacyjną Policji, jak i uczelnią publiczną – uczelnią służb państwowych w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Akademia jest nadzorowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Podstawowym zadaniem uczelni jest kształcenie i szkolenie funkcjonariuszy Policji.

Szkoła Policji w Katowicach jest jednostką organizacyjną Policji, powołaną do prowadzenia szkoleń i doskonalenia zawodowego policjantów oraz pracowników jednostek organizacyjnych Policji. Głównym kierunkiem działalności Szkoły jest kształcenie policjantów pionu prewencji, pełniących służbę w specyficznych warunkach dużych aglomeracji miejskich. Oprócz szkoleń dla nowo przyjętych policjantów (zawodowych podstawowych), Szkoła Policji w Katowicach prowadzi również szkolenia zawodowe podoficerskie i aspiranckie, a także kursy specjalistyczne.

Szkoła Policji w Pile jest jedyną w kraju placówką kształcąca policjantów służby kryminalnej. W Szkole prowadzone są również kursy podstawowe, przygotowujące do zawodu nowo przyjętych policjantów.

Do zakresu działania **Centrum Szkolenia Policji w Legionowie** należy przede wszystkim prowadzenie i organizowanie szkolenia zawodowego: podstawowego, podoficerskiego, aspiranckiego oraz prowadzenie etapów postępowania kwalifikacyjnego osób przyjmujących się do służby w Policji.

Oddziały prewencji to zorganizowane na wzór wojskowy jednostki organizacyjne Policji. Oddziały prewencji funkcjonują w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Płocku, Poznaniu, Radomiu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu.

Z kolei samodzielne oddziały prewencji funkcjonują w: Bielsku-Białej, Częstochowie, Gorzowie Wielkopolskim, Legnicy, Opolu, Ostrołęce.

Do zakresu działania oddziału prewencji Policji i samodzielnego pododdziału prewencji Policji należy w szczególności: 1) wykonywanie zadań związanych z prowadzeniem operacji policyjnych w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, 2) udział w działaniach pościgowo-blokadowych za niebezpiecznym przestępcą, 3) ochrona porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, katastrof naturalnych i awarii technicznych, 4) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas pobytu przedstawicieli obcych państw, 5) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas legalnych zgromadzeń publicznych oraz w czasie imprez masowych i protestów społecznych, 6) przywracanie porządku publicznego w przypadkach zbiorowego naruszenia prawa.

Oddziały prewencji Policji stanowią odwód Komendanta Głównego Policji przeznaczony do działań na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku prowadzenia akcji lub operacji policyjnej wymagającej użycia oddziałów prewencji Policji z kilku województw, ich koncentracji dokonuje się na podstawie decyzji Komendanta Głównego Policji. Oddziałem prewencji Policji kieruje dowódca oddziału podlegający właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji.

Do zakresu działania samodzielnego **pododdziału kontrterrorystycznego** Policji należy w szczególności: 1) przygotowanie i prowadzenie działań kontrterrorystycznych, w tym polegających na fizycznym zwalczaniu terroryzmu, 2) przygotowanie i prowadzenie działań ratunkowych w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi, 3) przygotowanie i prowadzenie działań bojowych wymagających użycia specjalistycznych sił i środków lub stosowania specjalnej taktyki, 4) realizacja zadań związanych z ochroną oraz wsparciem działań ochronnych podejmowanych wobec osób podlegających ochronie, 5) prowadzenie działań minersko-pirotechnicznych, 6) wspieranie działań ratowniczych.

W Policji, z uwagi na zakres i charakter wykonywanych zadań, wyróżnia się następujące rodzaje służb:

- 1) kryminalną;
- 2) śledczą;
- 3) spraw wewnętrznych;
- 4) prewencyjną;
- 5) kontrterrorystyczną;

- 6) zwalczania cyberprzestępczości;
- 7) wspomagającą.

Komendant Główny Policji, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w uzasadnionych przypadkach może powoływać inne rodzaje służb, określając ich właściwość terytorialną, organizację i zakres działania. Przykładem takiej służby jest – powołane zarządzeniem Komendanta Głównego Policji – Lotnictwo Policji. Do zakresu działania tej służby należy m.in. 1) udział w działaniach, akcjach i operacjach policyjnych realizowanych z wykorzystaniem statków powietrznych Lotnictwa Policji, 2) realizowanie zleconych zadań lotniczych zgodnie z przepisami obowiązującymi w Lotnictwie Policji, 3) udział w operacjach mających na celu przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym, w tym atakom terrorystycznym oraz ograniczenia i usuwania skutków tych sytuacji.

W skład Policji wchodzi również policja sądowa.

Rodzajów służb Policji nie można traktować jak jednostek organizacyjnych tej formacji. Inaczej mówiąc, rodzaj służby policyjnej należy przede wszystkim łączyć z obowiązkami wypełnianymi przez policjantów na zajmowanych przez nich stanowiskach służbowych, a nie ze strukturą organizacji, jaką jest Policja. Zgodnie z kluczowym aktem prawnym regulującym kwestie organizacyjne w Policji, to jest zarządzeniem Komendanta Głównego Policji z dnia 28 września 2007 r.²⁵ w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji.

1.4. Zakres uprawnień Policji

Zakres uprawnień Policji należy rozumieć, jako czynności podejmowane przez policjantów w związku z realizacją zadań Policji jako służby mundurowej. Uprawnienia te, wymienione w rozdziale 3 uPol, przysługują całej formacji, ale funkcjonariusze mogą je wykonywać jedynie w zakresie czynności powierzonych w związku z zajmowaniem konkretnego stanowiska służbowego.

Podejmowane przez Policję działania w granicach jej zadań obejmują czynności:

- 1) operacyjno-rozpoznawcze;
- 2) dochodzeniowo-śledcze;
- 3) administracyjno-porządkowe.

Czynności te podejmowane są w celu:

- 1) rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw, przestępstw skarbowych i wykroczeń;
- 2) poszukiwania osób ukrywających się przed organami ścigania lub wymiaru sprawiedliwości,

²⁵ Dziennik Urzędowy KGP z 1 lipca 2013 r., poz. 50,

- 3) poszukiwania osób, które na skutek wystąpienia zdarzenia uniemożliwiającego ustalenie miejsca ich pobytu, należy odnaleźć w celu zapewnienia ochrony ich życia, zdrowia lub wolności.

Ponadto Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie – w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości²⁶, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Administrator tych danych jest obowiązany udostępnić dane osobowe policjantowi wskazanemu w imiennym upoważnieniu Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP, Komendanta BSWP, Komendanta CBZC, komendantów wojewódzkich Policji lub uprawnionego policjanta, po okazaniu tego upoważnienia oraz legitymacji służbowej. Fakt udostępnienia tych danych podlega ochronie na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Policja, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, może korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych.

W celu wykonywania zadań w zakresie kontroli ruchu drogowego Policja może prowadzić wyszukiwania informacji za pośrednictwem Krajowego Punktu Kontaktowego.

Jak już wspomniano wyżej wymienione czynności przysługują formacji jako takiej, natomiast funkcjonariusze mogą je wykonywać w związku z realizacją zadań na określonym stanowisku służbowym. Określone w ustawie o Policji uprawnienia indywidualne funkcjonariuszy (art. 15 ustawy) przysługują im z samego faktu służby w Policji, a zakres tych uprawnień nie zależy od zajmowanego stanowiska. Należy przy tym pamiętać, że uprawnienia indywidualne policjantów przysługują im w trakcie i w związku z realizacją obowiązków służbowych, na warunkach i w trybie przewidzianym w przepisach prawa.

Podstawowymi dyrektywami określającymi sposób wykonywania przez policjantów czynności służbowych, wiążących się z koniecznością interakcji z osobami poddanymi tym czynnościom, są zasady respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, a także zasada proporcjonalności, zgodnie z którą czynności służbowe policjantów powinny być wykonywane w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której zostają podjęte.

Uprawnienia policjantów, które można określić jako „uprawnienia indywidualne”, mogą być wyróżnione ze względu na kryterium podmiotowe, uwzględniające rodzaj podmiotu, wobec którego są podejmowane, oraz pozostałe uprawnienia.

²⁶ Dz.U. z 2023 r. poz. 1206.

Uprawnienia funkcjonariuszy wobec **osób fizycznych**:

- 1) prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości,
- 2) zatrzymywanie osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw,
- 3) zatrzymywanie osób pozbawionych wolności,
- 4) zatrzymywanie osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia,
- 5) zatrzymanie osoby stosującej przemoc domową w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej²⁷ stwarzającej bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego,
- 6) pobieranie od osób odcisków linii papilarnych lub wycisków ze słuzówki policzków:
 - a) w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego oraz ustawy z dnia 22 listopada 2013 r. o postępowaniu wobec osób z zaburzeniami psychicznymi stwarzających zagrożenie życia, zdrowia lub wolności seksualnej innych osób,
 - b) w celu identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe,
 - c) za ich zgodą – w celu identyfikacji osób zaginionych lub zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości,
 - d) w celu identyfikacji lub wykrywania sprawców przestępstw,
- 7) przeszukiwanie osób w przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw,
- 8) dokonywanie kontroli osobistej:
 - a) w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
 - b) w celu znalezienia:
 - broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
 - przedmiotów, których posiadanie jest zabronione, lub mogących stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym w związku z realizacją niektórych zadań Policji,
 - przedmiotów podlegających przepadkowi w przypadku uzasadnionego przypuszczenia posiadania przez osobę broni lub takich przedmiotów lub uzasadnionego przypuszczenia ich użycia do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.

²⁷ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1673.

- 9) wydanie – wobec osoby stosującej przemoc domową w rozumieniu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby doznającej tej przemocy – nakazu natychmiastowego opuszczenia wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia i zakazu zbliżania się do wspólnie zajmowanego mieszkania i jego bezpośredniego otoczenia,
- 10) wydanie – wobec osoby stosującej przemoc domową w rozumieniu przepisów ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej, stwarzającej zagrożenie dla życia lub zdrowia osoby doznającej tej przemocy – zakazu zbliżania się do tej osoby na wyrażoną w metrach odległość, lub zakazu kontaktowania się z osobą doznającą przemocy domowej,
- 11) dokonywania sprawdzenia prewencyjnego w celu ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie lub zdrowie osób lub mienie lub w celu ochrony przed nieuprawnionymi działaniami skutkującymi zagrożeniem życia lub zdrowia lub bezpieczeństwa i porządku publicznego lub w razie konieczności realizowania określonego w ustawie o Policji celu szczegółowego,
- 12) wydawania osobom poleceń określonego zachowania się w granicach niezbędnych do wykonywania na podstawie ustawy zadań, gdy jest to niezbędne do sprawnej realizacji zadań Policji albo uniknięcia zatarcia śladów przestępstwa lub wykroczenia
- 13) zwracania się o niezbędną pomoc w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.
- 14) użycia środka przymusu bezpośredniego w rozumieniu i na zasadach określonych w Ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

Uprawnienia wobec **innych podmiotów** prawa:

- 1) żądanie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa,
- 2) zwracanie się o niezbędną pomoc do innych przedsiębiorców i organizacji społecznych w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Pozostałe uprawnienia policjantów obejmują:

- 1) obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom,
- 2) obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu lub dźwięku w trakcie interwencji w miejscach innych niż publiczne, podczas prowadzenia działań kontrterrorystycznych oraz wspierania działań jednostek

organizacyjnych Policji przez służbę kontrterrorystyczną w warunkach szczególnego zagrożenia lub wymagających użycia specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działań, a także w policyjnych środkach transportu,

- 3) obserwowanie i rejestrowanie przy użyciu środków technicznych obrazu z pomieszczeń przeznaczonych dla osób zatrzymanych lub doprowadzonych w celu wytrzeźwienia, policyjnych izb dziecka, pokoi przejściowych oraz tymczasowych pomieszczeń przejściowych,
- 4) pobieranie odcisków linii papilarnych lub materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości.

Sposób wykorzystywania ww. uprawnień określają przepisy uPol, przepisy innych ustaw. Szczególnie doniosłe znaczenie należy przypisać również rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie postępowania przy wykonywaniu niektórych uprawnień policjantów²⁸. Przepisy te, przez określenie materialnoprawnych przesłanek wykorzystywania przez policjantów ich uprawnień indywidualnych, sposobu ich przeprowadzania i dokumentowania, ukierunkowane są na ochronę praw i wolności człowieka i obywatela.

Taką funkcję spełnia również środek prawny w postaci możliwości złożenia zażalenia na sposób prowadzenia niemal wszystkich czynności zaliczonych do uprawnień indywidualnych policjanta.

2. Państwowa Straż Pożarna

2.1. Zarys historii Państwowej Straży Pożarnej

Ochrona przeciwpożarowa w II Rzeczypospolitej opierała się przede wszystkim na siłach ochotniczych, które liczyły ok 150 000 członków²⁹. W 1921 r. rozpoczął działalność Główny Związek Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej z siedzibą w Warszawie. W miejsce związków dzielnicowych z czasu zaborów utworzono związki wojewódzkie, które były samodzielnymi organizacjami z osobowością prawną, zrzeszone w Związku Głównym. Najważniejszymi zadaniami było: jednoczenie wszystkich związków straży pożarnej w jedną, ogólnopaństwową korporację, analizowanie spraw w zakresie pożarnictwa, reprezentowanie środowiska w kontaktach z władzami państwowymi i społeczeństwem³⁰.

Istotna, ale nie fundamentalna zmiana, była konsekwencją wejścia w życie ustawy z dnia 13 marca 1934 r. o ochronie przed pożarami i innymi klęskami³¹. Ustawa przewidywała powinność funkcjonowania w każdej gminie dostatecznej liczby straży pożarnych, stosownie do miejscowych potrzeb związanych z zagroże-

²⁸ Dz.U. poz. 2535.

²⁹ J. Popis, *Historia pożarnictwa w Polsce, Kultura Bezpieczeństwa*; Nauka-Praktyka-Refleksje 2013, nr 14, s. 164.

³⁰ Ibidem, s. 165.

³¹ Dz.U. Nr 41, poz. 365 ze zm.

niem pożarowym. Straże mogły być ochotnicze, przymusowe prywatne oraz zawodowe. Zasadniczo w gminach liczących poniżej 40 tys. mieszkańców przewidywano, że zadania z zakresu ochrony pożarowej wykonywać będą ochotnicze straże pożarne, przy czym gminy takie mogły utworzyć straż zawodową. Ustawa przewidywała również, że w razie konieczności wojewoda może nakazać utworzenie przez gminę straży pożarnej zawodowej. Ustawa nakładała na gminy miejskie, liczące ponad 40 tys. mieszkańców, obowiązek utrzymywania własnej zawodowej straży pożarnej.

W razie braku straży ochotniczej lub zawodowej, albo gdy straże takie były niewystarczające w stosunku do potrzeb miejscowych, gmina obowiązana była utworzyć przymusową straż pożarną, która będzie zdolna do niezwłocznej akcji ratunkowej.

Ustrój i obszar działania poszczególnych straży oraz ich szczególne prawa i obowiązki, w zakresie współdziałania z organami samorządowymi i innymi strażami, określały ich statuty.

Minister Spraw Wewnętrznych określił w drodze rozporządzenia wzorcowy statut ochotniczych straży pożarnych. Działyły one w formie prawnej stowarzyszenia, a poszczególne straże pożarne z mocy prawa były członkami Związku Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Status prywatnych straży pożarnych miały te jednostki, do których utworzenia i utrzymywania obowiązane były przedsiębiorstwa oraz inne zakłady i instytucje, zatrudniające znaczną liczbę pracowników lub były narażone, ze względu na swój charakter, na znaczne niebezpieczeństwo pożaru. Katalog podmiotów obowiązanych do ich utworzenia określany był w drodze rozporządzenia.

Straże pożarne były obowiązane niezwłocznie udzielać pomocy i ratunku na obszarze ich działania w razie pożaru lub innych klęsk, jak również w akcji obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej, w innych zaś przypadkach na polecenie władzy lub gdy potrzebna była zorganizowana pomoc przy użyciu sprzętu ratowniczego, a na miejscu brak było odpowiedniej organizacji, przeznaczonej do takich celów.

Jak wynika z powyższego w okresie II RP obowiązek działań polegających na zwalczaniu pożarów i innych klęsk został scedowany na gminy. Administracja lokalna wykonywała zarówno zadania związane z organizacją straży, jak również ponosiła finansowe koszty ich działania. Gminy w szczególności finansowały zaopatrzenie straży pożarnych (z wyjątkiem prywatnych) w odpowiedni sprzęt techniczny ratunkowy, środki konieczne do użycia tego sprzętu do akcji ratowniczej, zabezpieczały niezbędne pomieszczenia potrzebne dla pogotowia i stałych dyżurów straży, dla celów jej wyszkolenia oraz dla przechowywania sprzętu technicznego straży. Warto przy tym podkreślić, że członkowie straży i pogotowia pożarnego ochotniczego i przymusowego pełnili swą służbę bezpłatnie.

Równocześnie jednak ustawa przyznawała uprawnienia nadzorcze właściwym władzom administracji powiatowej ogólnej (starosta), a w przypadku gdy prezydenci miast orzekali w charakterze władz administracji ogólnej, nadzór ten sprawował wojewoda. Natomiast nadzór zwierzchni nad realizacją zadań związanych z tworzeniem straży pożarnych przez gminy sprawował Minister Spraw Wewnętrznych.

22 listopada 1944 r. kierownik Resortu Administracji Publicznej PKWN utworzył stanowisko głównego inspektora pożarnictwa i odpowiednio wojewódzkich inspektorów i powiatowych instruktorów pożarnictwa. Główny Inspektorat Pożarnictwa kierował całokształtem ochrony przeciwpożarowej i nadzorował ją, dysponował kadrą oficerską, awansował oficerów pożarnictwa i powoływał ich na poszczególne stanowiska.

W nowych, powojennych realiach ustrojowych, nie doszło do przewartościowania istoty przedwojennego modelu ochrony przeciwpożarowej, której ciężar ponosiła administracja lokalna. W szczególności nie doszło do powołania jednolitej, specjalistycznej, zawodowej i państwowej formacji powołanej do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami. W ustawie z dnia 4 lutego 1950 r. o ochronie przeciwpożarowej i jej organizacji³² przewidziano, że do wypełniania zadań ochrony przeciwpożarowej i do akcji ratowniczych również w przypadku innych klęsk żywiołowych oraz do udziału w terenowej obronie przeciwlotniczej powołane są straże pożarne. Obowiązek ich tworzenia miały miejskie i gminne rady narodowe oraz kierownicy niektórych zakładów pracy.

Ze względu na charakter pełnienia służby w strażach pożarnych zostały one podzielone na:

- a) zawodowe, złożone z osób pełniących służbę pożarniczą zawodowo na podstawie stosunku służbowego lub umowy o pracę,
- b) ochotnicze terenowe, utworzone jako stowarzyszenia ochotniczej straży pożarnej oraz ochotnicze zakładowe straże pożarne,
- c) obowiązkowe, powołane uchwałą miejskiej lub gminnej rady narodowej spośród mieszkańców miasta lub gminy albo przez kierownictwo zakładu, przedsiębiorstwa lub instytucji spośród pracowników, gdy zawodowa lub ochotnicza straż pożarna nie może być utworzona lub gdy istniejąca straż pożarna nie zapewnia wystarczającego zabezpieczenia przeciwpożarowego.

Dla celów ochrony przeciwpożarowej utworzono Komendę Główną Straży Pożarnych, podległą Ministrowi Gospodarki Komunalnej i obejmującą zasięgiem swego działania obszar całego Państwa. Komendzie Główniej Straży Pożarnych podlegały wojewódzkie komendy straży pożarnych przy prezydium wojewódzkich rad narodowych oraz Warszawska i Łódzka Komenda Straży Pożarnych przy Prezydium Rad Narodowych m. st. Warszawy i m. Łodzi.

Z kolei wojewódzkim komendom straży pożarnych podlegają powiatowe komendy straży pożarnych przy prezydium powiatowych rad narodowych oraz miejskie komendy straży pożarnych przy prezydium miejskich rad narodowych w miastach stanowiących powiaty.

Straże pożarne podlegały ogólnemu nadzorowi i kontroli właściwych rad narodowych, straże zaś pożarne zakładowe – kierownikowi zakładu.

³² Dz.U. Nr 58 poz. 404.

Na poziomie rządu kluczową rolę w systemie organów właściwych w sprawach ochrony pożarowej odgrywał Minister Gospodarki Komunalnej. Do jego uprawnień należało w szczególności zgłaszanie Prezesowi Rady Ministrów wniosków o powołanie i odwołanie kandydata na stanowisko Komendanta Głównego Straży Pożarnych. Minister mianował i odwoływał:

- a) zastępców Komendanta Głównego Straży Pożarnych – na jego wniosek,
- b) wojewódzkich komendantów straży pożarnych, komendantów Warszawskiej i Łódzkiej Komendy Straży Pożarnych – na wniosek Komendanta Głównego, złożony w porozumieniu z prezydium właściwej wojewódzkiej rady narodowej (Rady Narodowej m. st. Warszawy i m. Łodzi).

Z kolei powiatowych oraz miejskich komendantów straży pożarnych mianował i odwoływał Komendant Główny w porozumieniu z prezydium terenowym właściwej rady narodowej.

Istotnym uprawnieniem Ministra Gospodarki Komunalnej było określanie, w drodze rozporządzenia wydawanego w porozumieniu z Ministrem Finansów, organizacji komend straży pożarnych. Efektem tego było ujednolicanie systemu ochrony pożarowej, w wymiarze organizacyjnym.

Ponadto Minister Gospodarki Komunalnej na wniosek Komendanta Głównego Straży Pożarnych orzekał, które miejskie lub gminne rady narodowe obowiązane są powołać i utrzymywać zawodowe straże pożarne.

Po 1950 r. nowo powołane komendy straży pożarnych rozszerzyły swoją działalność na zapobieganie pożarom, poprzez ustalanie wymagań w zakresie zabezpieczenia pożarowego, podjęcie prac kontrolnych i podejmowanie działań w celu zmniejszenia zagrożenia pożarowego.

W grudniu 1954 r., po rozwiązaniu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, powołano Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ministerstwo Gospodarki Komunalnej przekazało nowemu ministerstwu ogólne kierownictwo i nadzór nad ochroną przeciwpożarową w kraju.

Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej³³ nie wprowadziła fundamentalnych zmian w zakresie ochrony przeciwpożarowej. O stan bezpieczeństwa pożarowego zobowiązane były dbać rady narodowe na podległych im obszarach. Uchwalały one plany ochrony przeciwpożarowej i zapewniały ich wykonanie. Bezpośrednie wykonywanie zadań ochrony przeciwpożarowej należało, podobnie jak wcześniej, do zawodowych, ochotniczych (tworzonych spośród mieszkańców miejscowości, a w zakładach pracy spośród pracowników, na podstawie dobrowolnego zgłaszania się) oraz obowiązkowych straży pożarnych (powoływanych uchwałą prezydium miejskiej, dzielnicowej, gromadzkiej rady narodowej lub prezydium rady narodowej osiedla spośród mieszkańców lub na wniosek kierownictwa zakładu spośród pracowników danego zakładu, jeżeli bezpieczeństwo pożarowe na danym obszarze lub w zakładzie pracy nie może być w inny sposób zapewnione).

³³ Dz.U. Nr 20, poz. 12.

Do wykonywania zadań związanych z ochroną przeciwpożarową w zakresie administracji państwowej powołane były organy ochrony przeciwpożarowej, w postaci:

- 1) Komendy Głównej Straży Pożarnych podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, obejmującej swym działaniem obszar państwa,
- 2) wojewódzkich (miast wyłączonych z województw) oraz powiatowych (miast stanowiących powiaty miejskie) komend straży pożarnych jako organów ochrony przeciwpożarowej prezydów rad narodowych, podlegających nadzorowi Ministra Spraw Wewnętrznych.

Model obsadzania stanowisk kierowniczych w systemie organów ochrony przeciwpożarowej był analogiczny do zastosowanego wcześniej.

Należy przy tym podkreślić rosnącą rolę zawodowych straży pożarnych i, co za tym idzie, ich profesjonalizację.

Model ochrony przeciwpożarowej w przepisach ustawy z dnia 15 czerwca 1975 roku³⁴ można określić jako mocno ewolucyjny w porównaniu do istniejącego wcześniej. Należy zacząć od tego, że nowa ustawa formułowała zasadę powszechności. Ochrona życia i zdrowia ludzkiego oraz dorobku materialnego i kulturalnego społeczeństwa przed pożarami została uznana za obowiązek wszystkich organów władzy i administracji państwowej, instytucji państwowych, jednostek gospodarki uspołecznionej, organizacji społecznych oraz każdego obywatela.

Zwierzchni nadzór nad ochroną przeciwpożarową nadal sprawował Minister Spraw Wewnętrznych, który miał również koordynować działalność w dziedzinie ochrony przeciwpożarowej ministrów (kierowników urzędów centralnych), terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego oraz centralnych związków spółdzielni i zarządów głównych organizacji społecznych.

Nadzór nad ochroną przeciwpożarową sprawowali:

- 1) ministrowie (kierownicy urzędów centralnych) – w stosunku do jednostek państwowych im podległych oraz przez nich nadzorowanych,
- 2) wojewodowie – w stosunku do jednostek organizacyjnych im podległych i przez nich nadzorowanych,
- 3) organy gminy – w stosunku do ich jednostek organizacyjnych,
- 4) zarządy główne organizacji społecznych – w stosunku do podporządkowanych im jednostek organizacyjnych oraz zrzeszonych w nich organizacji społecznych.

Zadania z zakresu ochrony przeciwpożarowej w terenie zostały powierzone wojewodom, którzy wykonywali je przy pomocy komendanta wojewódzkiego straży pożarnych, komendantów rejonowych straży pożarnych i podległych im terenowych zawodowych straży pożarnych.

³⁴ Dz.U. Nr 20, poz. 106.

W związku z zasadą powszechnego obowiązku działań przeciwpożarowych organizację tej ochrony przeciwpożarowej ustalali również:

- a) właściwi ministrowie (kierownicy urzędów centralnych) – w jednostkach im podległych i przez nich nadzorowanych,
- b) centralne związki spółdzielni – w zrzeszonych w nich spółdzielniach oraz zarządy główne organizacji społecznych – w podporządkowanych im jednostkach, po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego Straży Pożarnych.

Komendanta Głównego Straży Pożarnych mianował Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych. Komendanta wojewódzkiego straży pożarnych spośród funkcjonariuszy pożarnictwa mianuje wojewoda po porozumieniu z Komendantem Głównym Straży Pożarnych. Komendanta rejonowego straży pożarnych mianuje terenowy organ administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego spośród kandydatów przedstawionych przez komendanta wojewódzkiego straży pożarnych. Komendanta terenowej zawodowej straży pożarnej mianuje komendant wojewódzki straży pożarnych.

Do zwalczania pożarów i współdziałania w zapobieganiu pożarom powołane były terenowe i zakładowe straże pożarne:

- 1) zawodowe – składające się z osób pełniących służbę zawodową na podstawie stosunku służbowego,
- 2) obowiązkowe – powoływane przez radę gminy spośród mieszkańców lub na wniosek kierownika zakładu pracy spośród pracowników danego zakładu, jeżeli zabezpieczenie przed pożarami na danym obszarze lub w zakładzie pracy wymaga ich powołania,
- 3) ochotnicze – tworzone na zasadzie dobrowolności.

Wyrazem postępującej profesjonalizacji kadr pożarnictwa był dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa³⁵. Była to pierwsza pragmatyka służbowa, czyli regulacja określająca niemal kompleksowo status prawny funkcjonariuszy pożarnictwa.

Państwowa Straż Pożarna została powołana ustawą z dnia z dnia 24 sierpnia 1991 r. O Państwowej Straży Pożarnej³⁶. Dotychczasowi funkcjonariusze pożarnictwa, którzy w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie tej ustawy, wyrazili na to pisemną zgodę, stali się strażakami Państwowej Straży Pożarnej.

Państwowa Straż Pożarna została zdefiniowana jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

³⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 321.

³⁶ Dz.U. Nr 88 poz. 400.

2.2. Zadania Państwowej Straży Pożarnej

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy:

- 1) rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- 2) organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- 3) wykonywanie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej,
- 4) wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- 5) kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- 6) nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- 7) prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- 8) współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- 9) współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- 10) realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

2.3. Organizacja Państwowej Straży Pożarnej

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej są:

- 1) Komenda Główna;
- 2) Komenda wojewódzka;
- 3) Komenda powiatowa (miejska)
- 4) Akademia Pożarnicza oraz pozostałe szkoły;
- 5) Instytuty badawcze,
- 6) Centralne Muzeum Pożarnictwa.

Komenda Główna PSP jest urzędem obsługującym Komendanta Głównego PSP. Organizację Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej określa statut, nadany w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Komendant Główny PSP jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej. Podlega ona ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendanta PSP spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej powołuje i odwołuje, na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych, Prezes Rady Ministrów.

Zastępców Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej powołuje spośród oficerów Państwowej Straży Pożarnej i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Komendant Główny ustala zakres czynności zastępców Komendanta Głównego oraz kierowników komórek organizacyjnych w Komendzie Głównej PSP. Komendant Główny może upoważnić zastępców Komendanta Głównego oraz kierowników komórek organizacyjnych w KG PSP do podejmowania w jego imieniu decyzji w określonych przez niego sprawach. W razie nieobecności Komendanta Głównego pracą Komendy Głównej kieruje wyznaczony przez niego zastępca Komendanta Głównego.

Zadania powierzone Komendantowi Głównemu PSP determinowane są jego funkcją kierowniczą. Komendant Główny kieruje nie tylko pracą Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, ale i krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym.

Bardzo istotne znaczenie ma również wiązka uprawnień Komendanta Głównego w odniesieniu do funkcjonariuszy tej formacji. Przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na to, że ustala on ramowy regulamin służby w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej oraz regulamin musztry i ceremoniału pożarniczego. Dokonując pewnej generalizacji, można stwierdzić, że istotą tego uprawnienia jest dookreślanie treści stosunku służbowego strażaków. Komendant Główny PSP sprawuje również nadzór nad przestrzeganiem bezpieczeństwa i higieny służby w Państwowej Straży Pożarnej.

Do kolejnej wiązki uprawnień Komendanta PSP należy zaliczyć te, które wiążą się z szeroko rozumianym kształceniem zawodowym funkcjonariuszy pożarnictwa oraz inżynierów i techników pożarnictwa. Uprawnienia te obejmują nie tylko organizowanie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej, ale i np. uzgadnianie opracowanych i przekazanych przez komendantów szkół Państwowej Straży Pożarnej programów studiów lub programów nauczania dla zawodów inżynier pożarnictwa i technik pożarnictwa oraz programów studiów podyplomowych w zakresie przeszkolenia zawodowego.

Komendant Główny PSP inicjuje oraz przygotowuje projekty aktów normatywnych dotycząc ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa. Jego zadaniem jest również prowadzenie współpracy międzynarodowej, udział w przygotowywaniu i wykonywaniu umów międzynarodowych w zakresie określonym w ustawach i w tych umowach oraz kierowanie jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Komendant PSP obowiązany jest ponadto do współdziałania z Zarządem Głównym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2.4. Zakres uprawnień Państwowej Straży Pożarnej

Pojęcie zakresu uprawnień PSP nie jest kategorią normatywną. W przyjętym na potrzeby tego opracowania znaczeniu oznacza uprawnienia przysługujące funkcjonariuszom PSP w sferze zewnętrznej, rozumiane jako relacje z podmiotami usytuowanymi poza strukturą tworzoną przez jednostki organizacyjne PSP. Tak rozumiane uprawnienia można ująć w dwie zasadnicze grupy. Pierwszą z nich tworzą

uprawnienia związane z realizacją funkcji prewencyjnej, czyli związane z rozpoznawaniem zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, polegające na przeprowadzaniu czynności kontrolno-rozpoznawczych. Drugą grupę uprawnień tworzą te, z których można korzystać w związku z akcją ratowniczą.

Czynności kontrolno-rozpoznawcze to czynności i działania mające na celu weryfikację, czy osoba odpowiedzialna za ochronę przeciwpożarową wykonuje ciążące na niej obowiązki związane z zabezpieczeniem budynku, obiektu lub terenu przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem³⁷.

Czynności kontrolno-rozpoznawcze są przeprowadzane, m.in. w zakresie:

- 1) kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
- 2) oceny zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym,
- 3) oceny zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym,
- 4) kontroli spełniania przez obiekty zbiorowej ochrony wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, a także wymagań dotyczących wyposażenia budowli ochronnej,
- 5) oceny spełniania wymagań przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej w miejscach zbierania, przetwarzania oraz wytwarzania odpadów lub warunków ochrony przeciwpożarowej określonych przy wydawaniu zezwolenia na zbieranie odpadów, zezwolenia na przetwarzanie odpadów, pozwolenia na wytwarzanie odpadów uwzględniającego przetwarzanie odpadów oraz pozwolenia na wytwarzanie odpadów,
- 6) ustalania spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładach o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lub zakładach o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej.

Prawo do przeprowadzania czynności kontrolno-rozpoznawczych mają strażacy upoważnieni przez właściwego komendanta Państwowej Straży Pożarnej. Do wykonywania czynności kontrolno-rozpoznawczych można upoważnić jedynie strażaka PSP, który ma co najmniej sześciomiesięczny okres służby stałej, niezbędną wiedzę do przeprowadzania czynności oraz wyższe wykształcenie lub stopień aspirancki bez wyższego wykształcenia.

Strażak przeprowadzający kontrolę ma prawo do:

- 1) żądania udzielenia mu niezbędnych informacji i wyjaśnień w sprawach objętych zakresem tych czynności oraz na sporządzenie dokumentacji fotograficznej,
- 2) dostępu do obiektów, urządzeń i innych składników majątkowych, w stosunku do których mają być przeprowadzone czynności,
- 3) wglądu w dokumentację i prowadzone ewidencje objęte zakresem czynności;
- 4) sporządzenia kopii niezbędnych dokumentów,
- 5) warunków do pracy, w tym – w miarę możliwości – samodzielne pomieszczenie i miejsce do przechowywania dokumentów,

³⁷ M. Dubiec, *Czynności kontrolno-rozpoznawcze*, Prz. Poż. 2015/8, s. 30-33.

- 6) skorzystania ze środków łączności i innych koniecznych środków technicznych, jakimi dysponuje, w zakresie niezbędnym do przeprowadzania czynności.

Strażacy, po przeprowadzeniu czynności kontrolnych oraz stwierdzeniu naruszeń, mają prawo do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, w razie stwierdzenia naruszenia przepisów przeciwpożarowych, uprawniony jest w drodze decyzji administracyjnej do:

- 1) nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie,
- 2) wstrzymania robót (prac), zakazania używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru.

Komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej, w razie stwierdzenia niewykonania lub nieprawidłowego wykonania przez właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcę obiektu zbiorowej ochrony obowiązków dotyczących wymagań w zakresie bezpieczeństwa pożarowego obiektu zbiorowej ochrony, a także wymagań dotyczących wyposażenia budowli ochronnej, o których mowa w art. 107 ust. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, jest uprawniony do nakazania, w drodze decyzji administracyjnej, usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie.

Akcja ratownicza to działania organizowane i kierowane przez Państwową Straż Pożarną. Wśród uprawnień Państwowej Straży Pożarnej związanych z nią należy wyróżnić: a) uprawnienia strażaków biorących udział w akcji ratowniczej, b) uprawnienia strażaka kierującego akcją ratowniczą.

Strażacy biorący udział w akcji ratowniczej, w zakresie niezbędnym do prowadzenia akcji, mają prawo do korzystania z:

- 1) dróg, gruntów i zbiorników wodnych państwowych, komunalnych i prywatnych;
- 2) komunalnych i prywatnych ujęć wodnych i środków gaśniczych.

Ustawa o PSP przyznaje szczególne uprawnienia **strażakowi kierującemu akcją ratowniczą**. W okolicznościach uzasadnionych stanem wyższej konieczności ma on prawo zarządzenia:

- 1) ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą,
- 2) koniecznych prac wyburzeniowych i rozbiórkowych,
- 3) wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym,
- 4) udostępnienia pojazdów, środków i przedmiotów niezbędnych do akcji ratowniczej,
- 5) zakazu przebywania osobom postronnym w rejonie akcji ratowniczej.

Wystąpienie stanu wyższej konieczności pozwala na skorzystanie przez strażaka kierującego akcją z prawa do:

- 1) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych, organizacji społecznych i obywateli,
- 2) odstąpienia od zasad działania uznanych powszechnie za bezpieczne.

Granice skorzystania z uprawnień przez kierującego akcją ratowniczą są określone przepisami prawa wyznaczającymi legalność działania w stanie wyższej konieczności. Ocena jego wystąpienia powinna być obiektywna i uwzględniać konkretne zdarzenia losowe. Nie bez znaczenia jest złożony aspekt niebezpieczeństwa, jakie rodzi wystąpienie pożarów, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Uprawnienie do skorzystania ze stanu wyższej konieczności to bardzo często prawo do podejmowania działań świadomie godzących w określone dobro prawnie chronione, o ile tylko jest to uzasadnione szczególnym celem, jakim jest ratowanie innego dobra prawnego. Nie można zatem przyjmować, że kierujący akcją ratowniczą zawsze może powołać się na stan wyższej konieczności³⁸.

Warunki legalności działań podejmowanych przez kierującego akcją ratowniczą wyznaczają precyzyjnie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym³⁹.

3. Straż Graniczna

3.1. *Zarys historii Straży Granicznej*

Jednym z elementów składających się na państwo jest jego terytorium, które obejmuje swoimi granicami daną powierzchnię, razem z wodami wewnętrznymi i położonym pod nimi wnętrzem Ziemi, a także wody przybrzeżne oraz terytorialne wraz z wchodzącymi w ich skład głębinami morskimi, przestrzeń powietrzną położoną nad terytorium lądowym i morskim⁴⁰. Granica państwa pełni, ze zmienną intensywnością, trzy podstawowe role: – militarną – tama i przeciwdziałanie przed atakiem zbrojnym (agresją, np. hybrydową); – ekonomiczną – zaporą przed wolnym (niekontrolowanym i niepożądanym) przepływem towarów (broni, materiałów rozczepianych, chemicznych i biologicznych) i usług (praca na „czarno”); – społeczną – przeszkoda weryfikująca swobodne (niedozwolone, ograniczone lub selektywnie dystrybuowane) przemieszczanie się oraz powstrzymująca nielegalną migrację oraz handel ludźmi i ich organami⁴¹. W tym ujęciu należy przyjąć, że obrona

³⁸ D. Witczak, *Wpływ statusu funkcjonariusza pożarnictwa na zakres jego ochrony i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2017, s. 183.

³⁹ Dz.U. Nr 54, poz. 259.

⁴⁰ M. Baczworow, A. Suliborski, *Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Warszawa 2003, s. 173.

⁴¹ R. Jakubczak, *Rola Sił Zbrojnych w ochronie granic Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Policyjny” (numer specjalny), 2019, s. 13.

i ochrona granicy państwa, jako element bezpieczeństwa państwa, obejmuje ochronę zarówno polityczną, gospodarczą, jak i ekologiczną obszarów funkcjonowania państwa⁴².

W obecnym stanie prawnym, w świetle ustawy z dnia 12 października o ochronie granicy państwowej⁴³ za ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego odpowiada minister spraw wewnętrznych. Zadania ministra właściwego do spraw wewnętrznych wykonuje w tym zakresie Komendant Główny Straży Granicznej.

Natomiast za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej odpowiada Minister Obrony Narodowej, którego zadania w tym zakresie wykonuje Dowódca Operacyjny Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy Dyżurnego Dowódcy Obrony Powietrznej.

W ujęciu historycznym ochrona granic państwa realizowana była przez siły zbrojne, a powstawanie wyspecjalizowanych formacji, innych niż *stricto* wojskowe, których zadaniem była wielowymiarowa ochrona granicy państwa, ma relatywnie krótką historię. Prawdopodobnie pierwszą formacją II Rzeczypospolitej o granicznym charakterze była Straż Skarbowa Królestwa Polskiego, utworzona w Warszawie przez Radę Regencyjną w 1918 r.⁴⁴ Na podstawie tymczasowego dekrety z 18 grudnia 1918 r., na bazie odkomenderowanych oddziałów wojskowych utworzono straż graniczną, której zadaniem było zabezpieczenie granicy Polski przed nielegalnym wywozem artykułów spożywczych i pierwszej potrzeby oraz kontrolowanie wewnętrznego obrotu kolejowego artykułami pierwszej potrzeby. 17 kwietnia 1919 r. jednostka ta została przekształcona w Wojskową Straż Graniczną i przeszła pod wyłączną podległość Ministerstwa Spraw Wojskowych. Formacja stała się integralną częścią Wojska Polskiego⁴⁵. Ministerstwo Spraw Wojskowych zmieniło nazwę formacji na „Strzelcy Graniczni”, a wszystkie oddziały zostały podporządkowane bezpośrednio dowództwu w Warszawie. Dowódcy formacji powierzono prawo wydawania rozkazów i prowadzenia wszelkich spraw związanych z ochroną granic⁴⁶. Proces organizacji systemu ochrony granicy przez poszczególne okręgi generalne trwał od początku czerwca 1920 r. do końca marca 1921 r. Utworzony system ochrony granicy północnej, zachodniej, południowej oraz częściowo wschodniej Ministerstwo Spraw Wojskowych przekazało Ministerstwu Skarbu. Po przekazaniu batalionów zmieniono ich nazwę na Bataliony Celne. Oddziały te zostały rozformowane w maju 1923 r., a w ich miejsce została powołana, zorganizowana na wzór wojskowy Straż Graniczna, usytuowana w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

⁴² M. Lisiecki, *Obrona i ochrona granicy państwowej Polski jako element bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1993, s. 3.

⁴³ T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 388 ze zm.

⁴⁴ *Formacje graniczne 1918-1939. Na granicach Rzeczypospolitej*, Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu Oddział w Szczecinie, s. 4.

⁴⁵ *Formacje...*, op. cit. s. 9.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 11.

W procesie kształtowania instytucjonalnego modelu ochrony granic państwa ważnym krokiem było zastąpienie, w 1926 r. Straży Granicznej Strażą Celną podległą Ministrowi Skarbu 1926⁴⁷. Została ona określona jako umundurowany i uzbrojony korpus, zorganizowany pod względem dyscypliny na sposób wojskowy. W związku ze sposobem określenia jej zadań przewidziano, że Straż Celna pełni służbę wzdłuż linii celnej, a terytorialny zakres jej działania nie może rozciągać się poza obszar powiatów granicznych.

Podstawowym zadaniem Straży Celnej była ochrona granic przez uniemożliwienie nielegalnego jej przekraczania i zapobieganie przestępstwom celnym. Działanie te były realizowane przez nadzorowanie granicznego ruchu towarowego poza urzędami celnymi oraz śledzenie i ujawnianie przemytnictwa i innych przekroczeń przepisów celnych, walutowych i przepisów o obrocie towarowym z zagranicą.

Zwieńczeniem daleko idących przekształceń struktury i ochrony granicy państwowej było powołanie Straży Granicznej⁴⁸. Określono ją jako jednolitą, zorganizowaną na zasadach obowiązujących w wojsku formację, podległą Ministrowi Skarbu. Na czele Straży Granicznej stał Komendant, którego zadaniem było kierowanie, zarządzanie i nadzór nad wszystkimi sprawami, związanymi z ochroną granicy.

Do zakresu działania Straży Granicznej na powierzonych jej odcinkach granicy należało wykonywanie służby ochrony granic, a w szczególności: a) niedopuszczanie do nielegalnego przekraczania granicy i przemytnictwa towarów, nielegalnego ruchu towarowego i osobowego na wodach granicznych, b) śledzenie i ujawnianie przemytnictwa oraz innych przekroczeń obowiązujących postanowień skarbowo-celnych i postanowień o granicach państwa c) pełnienie w urzędach celnych służby wartowniczej, konwojowej, służby posterunkowej na drogach celnych, d) strzeżenie nienaruszalności znaków i urządzeń granicznych, e) współdziałanie z organami wykonującymi zadania z zakresu szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego oraz współdziałanie z organami wojska w zakresie obrony państwa. Organy SG, stosownie do formy prawnej realizacji powierzonych jej zadań, wykorzystywały formy prawne właściwe dla administracji władczej oraz uprawnienia, przysługujące Policji Państwowej.

Zarysowany wyżej model SG, pomimo niewielkich zmian, istniał do upadku II Rzeczypospolitej.

Szczególne wyzwanie ochrony granicy państwa stanowił jej odcinek z sowiecką Rosją. W tym obszarze były to nie tylko problemy charakterystyczne dla okresu trudności odradzającego się państwa, które zmagало się z wyzwaniami natury organizacyjnej, ale również duży poziom „zwykłej” przestępczości właściwej dla obszarów przygranicznych (przemyt) oraz przede wszystkim wroga aktywność sowieckiej Rosji. Państwo to organizowało na dużą skalę działania godzące w nowego sąsiada

⁴⁷ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 29 stycznia 1926 r. o organizacji straży celnej, Dz.U. Nr 18, poz. 105.

⁴⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o Straży Granicznej; Dz.U. Nr 37, poz. 349.

o charakterze dywersyjnym. Remedium na te zagrożenia było powołanie specjalnej formacji, która przejęła straż nad całą granicą wschodnią. I tak, na mocy rozkazu ministra spraw wewnętrznych z dnia 12 września 1924 r., powołano do życia Korpus Ochrony Pogranicza. KOP został zorganizowany jako formacja graniczna o charakterze wojskowym. Personalnie, organizacyjnie, operacyjnie i wyszkoleniowo KOP podlegał Ministerstwu Spraw Wojskowych, natomiast pod względem budżetu – Ministerstwu Spraw Wewnętrznych.

Po zakończeniu II wojny światowej, w nowych realiach politycznych, ochrona granic państwa w okresie czerwiec-grudzień 1945 r. realizowana była przez taktyczne jednostki Wojska Polskiego. W ówczesnych realiach, determinowanych nowymi granicami państwa i jego satelicką pozycją wobec sowieckiej Rosji, złożoność zagadnień ochrony granicy sprawiła, że w dyskusji na temat modelu wygrała koncepcja bazująca przede wszystkim na modelu organizacyjnym wojsk pogranicznych Ludowego Komisarzatu Spraw Wewnętrznych (NKWD) ZSRS⁴⁹. Wojska Ochrony Pogranicza utworzono na mocy wydanego w dniu 13 września 1945 r. rozkazu organizacyjnego nr 0245/org. naczelnego dowódcy WP, podpisanego przez szefa Sztabu Generalnego⁵⁰.

Wzorem organizacyjnym Wojsk Ochrony Pogranicza były struktury wojskowe. Instancję naczelną stanowił Departament WOP, podległy wiceministrowi obrony narodowej. Przy dowództwach okręgów wojskowych utworzone zostały Wydziały Wojsk Ochrony Pogranicza, którym podlegały oddziały WOP. Niżej stojącymi strukturami były Komendy Odcinków i Strażnice WOP. Od stycznia 1949 r. WOP zostały przeniesione do kompetencji Ministerstwa Publicznego, a w 1954 r. zostały podporządkowane Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Październik 1956 r. zapoczątkował proces znany „odwilż”, co oznaczało z jednej strony zmniejszenie napięcia pomiędzy krajami bloku sowieckiego a Zachodem a z drugiej – załagodzenie represji wewnętrznych. Dokonano wtedy znaczącego zmniejszenia stanu etatowego jednostek WOP, a równocześnie złagodzone niezwykle restrykcyjne do tego czasu warunki przebywania ludności w pasie przygranicznym⁵¹.

W 1965 r. rozkazem ministra obrony narodowej i spraw wewnętrznych z 1 lipca 1965 r. Wojska Ochrony Pogranicza, przekazano Ministerstwu Obrony Narodowej⁵², a od 1 października 1971 r. zostały ponownie podporządkowane Ministrowi Spraw Wewnętrznych pod względem dowodzenia, a w zakresie gospodarczym

⁴⁹ J. Prochwicz, *Powstanie Wojsk Ochrony Pogranicza. Wrzesień – grudzień 1945 r.*, Studia z Dziejów wojskowości, 2016 r., t. V, 217-218.

⁵⁰ Ibidem, s. 219.

⁵¹ H. Domińczak, *Zarys historii Wojsk Ochrony Pogranicza*, Warszawa 1985, s. 75-76.

⁵² G. Zaremba, *Wschodnia granica Polsk i jej ochrona przez Wojska Ochrony Pogranicza w latach 1945-1991*, s. Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL, Tom VIII-IX, zeszyt 1 – 2012/2013, s. 292.

od 1 stycznia 1972 r.⁵³. Stan ten nie zmienił się aż do końca funkcjonowania tej formacji. Została ona rozformowana w 1990 r., w związku z utworzeniem Straży Granicznej⁵⁴.

Pod względem kadrowym nowa formacja oparta została na żołnierzach zawodowych i policjantach pełniących w dniu wejścia w życie uSG służbę w Wojskach Ochrony Pogranicza. Warunkiem podjęcia przez nich służby w nowej formacji było pozytywne rozpatrzenie wniosku o wstąpieniu do SG. W takim wypadku, z chwilą przyjęcia do służby w Straży Granicznej, żołnierze zawodowi i policjanci podlegali zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej lub służby w Policji.

Przed przejściem do dalszych uwag na temat Straży Granicznej należy podkreślić, że w ochronie granicy i monitoringu jej zagrożeń uczestniczą również inne organy, które wypełniają różne zadania, komplementarne do wskazanych. Kontrolują one dwie podstawowe domeny – ruch graniczny oraz przepływ towarów, stosownie do właściwości przypisanych im w ustawach (np. Inspektoraty Inspekcji Ochrony Środowiska czy Służba Celno-Skarbowa)⁵⁵.

Należy również pamiętać, że obrona nienaruszalności granicy stanowi konstytucyjne zadanie Sił Zbrojnych.

3.2. Zadania Straży Granicznej

Straż Graniczna jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją powołaną do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

Do zadań Straży Granicznej należy:

- 1) ochrona granicy państwowej na lądzie i morzu,
- 2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego,
- 3) zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji poprzez:
 - a) kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ich pobytu na tym terytorium,
 - b) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych,
 - c) zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości związanej z nielegalną migracją,
 - d) realizowanie, w zakresie swoich właściwości, zadań określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (np. wydawanie decyzji o odmowie wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej),

⁵³ Ibidem, s. 292.

⁵⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz.U. Nr 78, poz. 462.

⁵⁵ B. Wiśniewski [w:] *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*; red. n. B. Wiśniewski, R. Jakubczak, Szczepko 2015, s. 17.

- e) współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywanie czynności na wniosek tych organów i podmiotów, na zasadach określonych odrębnymi przepisami;
- 4) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz,
- 5) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie określonych przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie właściwości Straży Granicznej,
- 6) zapewnienie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości Straży Granicznej – także w strefie nadgranicznej,
- 7) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa (w środkach transportu w komunikacji międzynarodowej, w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno-granicznego przejścia granicznego, w portach lotniczych na zasadach określonych w przepisach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego,
- 8) zapewnienie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów,
- 9) współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałania tym zagrożeniom,
- 10) współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń dla bezpieczeństwa terminala regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu i przeciwdziałania tym zagrożeniom,
- 11) osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizacja i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- 12) ochrona nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej,
- 13) przetwarzanie informacji, w tym danych osobowych, z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji oraz udostępnianie ich sądom, prokuratorom, organom administracji publicznej i innym organom państwowym, uprawnionym do ich otrzymania na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ich zadań,
- 14) nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganiem przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach,
- 15) ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach, oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 16) zapobieganie transportowaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji

chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych;

- 17) zapobieganie przemieszczaniu, bez zezwolenia wymaganego w myśl odrębnych przepisów, przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji, materiałów wybuchowych i prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom;
- 18) przeprowadzanie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców,
- 19) Straż Graniczna realizuje zadania wynikające z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

3.3. Organizacja Straży Granicznej

Na czele Straży Granicznej stoi Komendant Główny, który jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz przełożonym wszystkim funkcjonariuszy SG. Komendanta Głównego SG powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zastępców Komendanta Głównego Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej.

W razie zwolnienia stanowiska Komendanta Głównego Straży Granicznej, minister właściwy do spraw wewnętrznych do czasu powołania nowego komendanta powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jednemu z jego zastępców. W razie czasowej niemożności sprawowania funkcji przez Komendanta Głównego Straży Granicznej minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu ustania przeszkody w sprawowaniu tej funkcji przez dotychczasowego komendanta, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy, powierza pełnienie obowiązków Komendanta Głównego Straży Granicznej jednemu z jego zastępców.

Zakres zadań Komendanta Głównego SG determinowany jest jego pozycją ustrojową i statusem jako przełożonego funkcjonariuszy SG. Jego zadania pozostają zatem w oczywistym związku z zadaniami Straży Granicznej jako formacji i tym, że zadania te realizują funkcjonariusze SG. Do zakresu działania Komendanta Głównego Straży Granicznej należy w szczególności:

- 1) kierowanie prowadzonymi przez Straż Graniczną działaniami w zakresie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji,
- 2) analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej i zagrożeń migracyjnych;

- 3) nadawanie regulaminów organizacyjnych komendom oddziałów Straży Granicznej oraz komórkom organizacyjnym Komendy Głównej Straży Granicznej, a także nadawanie statutów ośrodkom szkolenia Straży Granicznej i ośrodkom Straży Granicznej,
- 4) organizowanie i określanie zasad szkolenia zawodowego funkcjonariuszy oraz pracowników Straży Granicznej,
- 5) sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami Straży Granicznej oraz nad ośrodkami szkolenia Straży Granicznej i ośrodkami Straży Granicznej,
- 6) udział w przygotowaniu projektu budżetu państwa w zakresie dotyczącym Straży Granicznej, zgodnie z odrębnymi przepisami,
- 7) współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;
- 8) prowadzenie współpracy w związku z realizowanymi zdaniami z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz organami i instytucjami innych państw.

Powierzone mu zadania Komendant Główny SG wykonuje przy pomocy podległego mu urzędu, to jest Komendy Głównej Straży Granicznej. Zapewnia ona obsługę Komendanta Głównego SG pod względem: a) merytorycznym, b) organizacyjnym, c) prawnym, d) finansowym (co do zasady), e) kancelaryjno-biurowym, f) logistycznym – w zakresie łączności, informatyki, obserwacji technicznej i awaryjnego zasilania⁵⁶. W pewnym zakresie obsługę Komendanta Głównego SG zapewnia również Komendant Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej im. Powstania Warszawskiego w Warszawie

Komendant Główny Straży Granicznej w drodze zarządzenia określa: strukturę organizacyjną Komendy Głównej Straży Granicznej; zakres zadań komórek wewnętrznych w komórkach organizacyjnych Komendy Głównej oraz zakres obowiązków i uprawnień na stanowiskach służbowych w tych komórkach; sposób ustalania właściwości rzeczowej komórek organizacyjnych Komendy Głównej; tryb przedstawiania dokumentów do podpisu; zakres sprawowania kierownictwa w komórkach organizacyjnych Komendy Głównej i tryb rozstrzygania sporów; zakres i tryb sprawowania nadzoru przez kierowników komórek organizacyjnych Komendy Głównej nad wykonywaniem zadań przez terenowe organy Straży Granicznej, ośrodki szkolenia i ośrodki Straży Granicznej.

Komendant Główny Straży Granicznej może przy tym upoważnić podległych funkcjonariuszy lub pracowników do załatwiania spraw w jego imieniu w określonym zakresie.

⁵⁶ KG SG zapewnia również obsługę Komendanta Biura Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej pod względem: a) finansowym (z wyłączeniem niektórych spraw), b) logistycznym – w zakresie łączności, informatyki, obserwacji technicznej i awaryjnego zasilania, c) realizacji zadań służby dyżurnej operacyjnej, d) realizacji zadań archiwum zakładowego.

Jednostkami organizacyjnymi Straży Granicznej, które można określić jako centralne, są:

- a) Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej,
- b) Wyższa Szkoła Straży Granicznej.

Z kolei trenowymi jednostkami Straży Granicznej są:

- a) oddziały
- b) placówki
- c) dywizjony.

Jednostkami organizacyjnymi SG są również tworzone przez Komendanta Głównego ośrodki i ośrodki szkolenia Straży Granicznej.

Biuro Spraw Wewnętrznych Straży Granicznej (BSWSG) jest jednostką organizacyjną Straży Granicznej realizującą na obszarze całego kraju zadania w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępczości popełnianej przez funkcjonariuszy i pracowników Straży Granicznej, przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu popełnianych na szkodę Straży Granicznej, określonych w art. 296-306 Kodeksu karnego oraz wykrywania i ścigania sprawców tych przestępstw, a także – w zakresie zleconym przez Inspektora Nadzoru Wewnętrznego – funkcjonariuszy i pracowników Policji, Straży Granicznej, i Służby Ochrony Państwa lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

Regulamin BSWSG ustala minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Na czele Biura Spraw Wewnętrznych SG stoi Komendant, którego powołuje, spośród oficerów Straży Granicznej, i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jest on organem Straży Granicznej podległym Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, kieruje BSWSG i jest przełożonym funkcjonariuszy BSWSG. Zastępców Komendanta BSWSG powołuje, spośród oficerów Straży Granicznej, i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta BSWSG.

W razie zwolnienia stanowiska Komendanta BSWSG minister właściwy do spraw wewnętrznych, do czasu powołania nowego komendanta, powierza pełnienie obowiązków Komendanta BSWSG, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, jednemu z jego zastępców lub oficerowi wyznaczonemu spośród funkcjonariuszy BSWSG.

Organizację, rzeczowy i miejscowy zakres działania oraz zasady współdziałania BSWSG z innymi jednostkami organizacyjnymi Straży Granicznej określa Komendant Główny Straży Granicznej w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Komendant BSWSG przedstawia corocznie do dnia 31 stycznia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych informację o działalności BSWSG.

W skład Straży Granicznej wchodzi **Wyższa Szkoła Straży Granicznej z siedzibą w Koszalinie**, która jest publiczną uczelnią służb państwowych w rozumieniu

ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce⁵⁷. Głównym zadaniem WSSG jest kształcenie i wychowywanie funkcjonariuszy Straży Granicznej oraz przygotowanie ich do profesjonalnego wykonywania ustawowych zadań Straży Granicznej. Uczelnia może kształcić również osoby niebędące funkcjonariuszami Straży Granicznej.

Nadzór nad uczelnią, w zakresie określonym przepisami o SG, sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, a w zakresie wykonywania przez nią zadań jednostki organizacyjnej Straży Granicznej nadzór sprawuje Komendant Główny SG.

Oddział Straży Granicznej można określić jako terenową jednostkę organizacyjną tej służby mundurowej. Tworzy go, określa nazwę, terytorialny zakres działania i znosi minister spraw wewnętrznych⁵⁸. Oddział SG w wymiarze ustrojowym to urząd, przy pomocy którego jego komendant, czyli terenowy organ SG, wykonuje swoje zadania.

Komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Zastępców komendanta oddziału Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej.

Placówka i dywizjon SG to terenowe jednostki organizacyjne Straży Granicznej. Kierują nimi odpowiednio – komendant placówki i dywizjonu, mający status terenowych organów. Komendanci tych jednostek powierzone im zadania wykonują przy pomocy podległych im urzędów – komendy oddziału i komendy dywizjonu.

Komendanta placówki i dywizjonu Straży Granicznej powołuje i odwołuje Komendant Główny Straży Granicznej na wniosek komendanta oddziału Straży Granicznej.

Uprawnienia do tworzenia i znoszenia placówek oraz dywizjonów, a także określenie terytorialnego zasięgu ich działania przysługuje Komendantowi Głównemu SG.

3.4. Zakres uprawnień Straży Granicznej

Uprawnienia Straży Granicznej, tak jak w przypadku każdej formacji mundurowej, pozostają w ścisłym związku z jej ustawowymi zadaniami. Związek ten występuje na płaszczyźnie rzeczowej i celowościowej. W wymiarze rzeczowym chodzi o rodzaj czynności, które pozwalają na realizację ustawowych zadań SG. W aspekcie celowościowym chodzi o to, że konkretne uprawnienie wykorzystywane jest w celu realizacji ustawowego zadania SG.

W przepisach uSG mowa jest o uprawnieniach przysługujących funkcjonariuszom SG oraz Straży Granicznej jako formacji. Ujęcie tego zagadnienia nawiązuje do regulacji zawartej w ustawie o Policji, ale formy wykonywania zadań przez SG

⁵⁷ T.j. Dz.U z 2023 r. poz. 742 ze zm.

⁵⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1257. Obecnie działają funkcjonujące następujące Oddziały SG: Bieszczadzki, Morski, Nadbużański, Nadodrzański, Nadwiślański, Podlaski, Śląski, Warmińsko-Mazurski i Karpacki.

mają inną postać⁵⁹. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca nie zastosował czytelnego kryterium podziału uprawnień SG i funkcjonariuszy tej formacji. Tym niemniej uprawnienia te zostaną przedstawione przy zastosowaniu tego kryterium.

Biorąc za punkt wyjścia sposób określenia w uSG tego, komu przysługuje uprawnienie, można wskazać następujące uprawnienia Straży Granicznej:

- 1) korzystanie z informacji o osobie, w tym danych osobowych uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych lub prowadzenia kontroli operacyjnej oraz przetwarzanie ich w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o ochronie danych osobowych przetwarzanych w związku z zapobieganiem i zwalczaniem przestępczości, bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą,
- 2) korzystanie, przy wykonywaniu swoich zadań, z pomocy osób niebędących jej funkcjonariuszami,
- 3) uzyskiwanie niezbędnej pomocy od organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w granicach swojej właściwości niezbędnej w zakresie wydawania i zabezpieczania dokumentów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych⁶⁰ lub innych dokumentów, które uniemożliwiają ustalenie danych identyfikujących funkcjonariusza Straży Granicznej oraz środków, którymi posługuje się przy wykonywaniu zadań służbowych (chodzi o kwestie związane z korzystaniem z tzw. dokumentów legalizacyjnych). Legalizacja oznacza możliwość posługiwania się przez uprawnionych funkcjonariuszy organów ścigania lub osób z nimi współpracujących, w określonych przepisami prawa sytuacjach, dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie ich tożsamości oraz środków, którymi posługują się podczas wykonywania zadań służbowych. W działaniach policyjnych, np. podczas zakupu kontrolowanego, wykorzystywanie tej instytucji odgrywa bardzo istotną rolę⁶¹;
- 4) korzystanie z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych,

⁵⁹ R. Netczuk [w:] *System prawa karnego procesowego. Tom V. Sądy i inne organy postępowania karnego*, r.nauk. Z. Kwiatkowski, Warszawa 2015 r., s. 1051.

⁶⁰ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 564. Dokument publiczny to dokument, który służy do identyfikacji osób, rzeczy lub potwierdza stan prawny lub prawa osób posługujących się takim dokumentem, zabezpieczony przed fałszerstwem i a) jest wytwarzany według wzoru określonego w przepisach prawa powszechnie obowiązującego albo b) którego wzór graficzny i forma zostały zatwierdzone przez podmiot realizujący zadania publiczne uprawniony na podstawie odrębnych przepisów i który jest zgodny z wymogami dla blankietu tego dokumentu określonymi w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

⁶¹ Komentarz do art. 93 [w:], *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, Legalis.

- 5) korzystanie, w celu zapewnienia skuteczności przeprowadzania kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶², z danych zgromadzonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych na koncie ubezpieczonego oraz koncie płatnika składek, dotyczących cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych oraz płatników powierzających wykonywanie pracy cudzoziemcom,
- 6) wprowadzanie nadzoru nad terenem użytkowanych obiektów lub terenem przyległym do obiektów w postaci środków technicznych oraz urządzeń elektronicznego systemu monitorującego stan bezpieczeństwa obiektu umożliwiających rejestrację obrazu, a także środków organizacyjnych i technicznych zapewniających identyfikację i kontrolę osób przebywających w użytkowanych obiektach, w tym przepustek zawierających wizerunek twarzy, oraz systemów teleinformatycznych przetwarzających informacje o przepustkach, w tym dane osób, którym je wydano.

Wykonywanie przez Straż Graniczną powierzonych jej zadań, realizowane jest w ramach służby pełnionej przez funkcjonariuszy tej formacji. W celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw oraz przestępstw skarbowych, a także wykroczeń oraz wykroczeń skarbowych w zakresie powierzonych jej zadań funkcjonariusze Straży Granicznej:

- a) pełnią służbę graniczną,
- b) prowadzą działania graniczne,
- c) wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe
- d) prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów Kodeksu postępowania karnego,
- e) wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych przepisach.

Przez **służbę graniczną i działania graniczne** należy rozumieć czynności o charakterze faktycznym, stanowiące konkretyzację uregulowań o charakterze uregulowań powszechnie obowiązującym i prawa wewnętrznego⁶³ oraz rozkazów właściwego przełożonego⁶⁴.

⁶² Dz.U. z 2024 r. poz. 497.

⁶³ W tym zakresie szczególnie ważne znaczenie mają zarządzenia Komendanta Głównego SG wydawane na podstawie art. 9 ust. 7 pkt 1 i 2 uSG.

⁶⁴ W. Fehler, *Straż Graniczna – policyjna formacja bezpieczeństwa narodowego RP*, Prz. Pol. 2004, nr 1-2, s. 139

Czynności **operacyjno-rozpoznawcze** w szczególności polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i sprawdzaniu w sposób jawny i niejawnym informacji o przestępstwach oraz uzyskiwaniu dokumentacji, próbek i materiałów porównawczych w celu ujawnienia lub zabezpieczenia dowodów przestępstwa. Czynności operacyjno-rozpoznawcze – w języku potocznym zwane pracą operacyjną – służące do celów rozpoznawczych, prewencyjnych i wykrywczych są podejmowane przez SG w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów⁶⁵.

Wśród uprawnień operacyjno-rozpoznawczych można wyróżnić te, z których korzystanie wymaga wniosku Komendanta Głównego Straży Granicznej lub Komendanta BSWSG. Pierwszym z nich jest kontrola operacyjna. Jest ona prowadzona niejawnie i polega na: 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek. Może być ona jednak stosowana wyjątkowo i co do zasady za zgodą sądu.

Z kolei na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendant BSWSG lub komendanta oddziału Straży Granicznej, w ramach czynności rozpoznawczych o niektóre przestępstwa, czynności operacyjno-rozpoznawcze, zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej. Czynności te, mogą polegać także na złożeniu propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania wskazanych w ustawie przestępstw albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant BSWSG lub komendant oddziału Straży Granicznej może zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.

Uprawnienia procesowe Straży Granicznej mają nie tylko oparcie w przepisach uSG ale również w przepisach K.p.k. Zgodnie z art. 312 K.p.k. funkcjonariusze SG

⁶⁵ J. Widacki, *Kryminalistyka*, Warszawa 2008, s. 125.

mają prawo do odpowiedniego stosowania uprawnień Policji. W ramach tych uprawnień funkcjonariusze SG mają prawo do samodzielnego wszczęcia i przeprowadzenia dochodzenia oraz do prowadzenia śledztwa powierzonego przez prokuratora w całości, części, ale i dokonania zleconych niektórych czynności śledztwa.

Funkcjonariusze SG, w przypadkach określonych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, mogą użyć niektórych środków **przymusu bezpośredniego** (siły fizycznej, kajdanek, kaftana bezpieczeństwa, pasa obezwładniającego, siatki obezwładniającej i innych podobnych środków służących do obezwładniania; kasku zabezpieczającego, pałki służbowej, wodnych środków obezwładniających, psa służbowego, konia służbowego, pocisków niepenetracyjnych, środków chemicznych, przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, pokoju izolacyjnego, kolczatki drogowej i innych środków służących do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych; pojazdów służbowych; środków przeznaczonych do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiałów wybuchowych; środków pirotechnicznych o właściwościach ogłuszających lub olśniewających).

Mogą również, na warunkach przewidzianych ww. ustawą, **użyć broni palnej** lub ją wykorzystać.

Szczególne uprawnienia związane są z **ochroną granicy morskiej**. Jeżeli statek na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym, mimo wezwania, nie zatrzyma się i nie zaniecha działań naruszających przepisy obowiązujące na tych wodach, dowódca jednostki pływającej Straży Granicznej może wydać rozkaz oddania strzału ostrzegawczego w powietrze, następnie zaś strzału przed dziób i za rufę statku. Jeżeli statek mimo to nie zastosuje się do wezwania, dowódca jednostki pływającej może rozkazać otworzyć ogień do tego statku. Te same zasady stosuje się przy pościgu na morzu pełnym. W przypadku ostrzelania jednostki pływającej Straży Granicznej można użyć broni bez ostrzeżenia.

Zasady użycia środków przymusu w **stosunku do statków powietrznych** znajdujących się w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej określają przepisy ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej oraz ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

4. Służba Ochrony Państwa

4.1. *Zarys Służby Ochrony Państwa*

Jak dowodzi historia, tradycja istnienia specjalnych formacji chroniących najważniejsze osoby w państwie, a zwłaszcza panujących, sięga starożytności. W każdym ustroju, a szczególnie w przypadku ustrojów monarchicznych, nagła śmierć osób sprawujących najwyższe władze, czy nawet przejściowa niemożność sprawowania urzędu, godzi w stabilność polityczną, co powoduje z reguły obniżenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego⁶⁶. Zwraca przy tym uwagę,

⁶⁶ Należy oczywiście mieć na uwadze to, że w systemach zbrodniczych śmierć władcy w wyniku zamachu może prowadzić do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa obywateli.

że w rozwoju historycznym zadania z zakresu najważniejszych osób w państwie pełniły z reguły oddziały wojskowe, często specjalnie tworzone w tym celu. Dopiero z biegiem upływu czasu dochodziło do profesjonalizacji wykonywania zadań ochronnych, przez powoływanie odrębnych, wyspecjalizowanych formacji.

Taką ewolucję przeszedł również model wykonywania zadań ochronnych w Polsce. Od końca 1918 r. w Belwederze, siedzibie Naczelnika wartę pełnili kadeci ze Szkoły Podchorążych Piechoty z Warszawy, a eskortę zabezpieczał 1 Pułk Szwoleżerów. W dniu 15 kwietnia 1919 r., podczas wyprawy wileńskiej, został utworzony pierwszy pluton Osłony Naczelnego Wodza. Doskonale spełnił on swoje zadanie osłonowe i łącznikowe, dlatego w lipcu 1919 r. postanowiono utworzyć na stałe Oddział Przyboczny Naczelnego Wodza. Oddział ten składał się z kompanii piechoty i szwadronu jazdy. Oddział Przyboczny brał udział w wojnie polsko-bolszewickiej 1920 roku, w tym w wyprawie kijowskiej.

Po zakończeniu wojny i stabilizacji w kraju doszło do oddania władzy przez tymczasowego Naczelnika Państwa w ręce pierwszego demokratycznie wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – Gabriela Narutowicza. Rozkazem Ministerstwa Spraw Wojskowych Oddział Przyboczny Naczelnika Państwa został przemianowany na Oddział Przyboczny Prezydenta RP. Od 22 grudnia 1922 r. do 15 maja 1926 r. oddział ten pełnił funkcje ochronne i reprezentacyjne przy Prezydencie RP Stanisławie Wojciechowskim. Ostatecznie na podstawie rozkazu z dnia 24 czerwca 1926 r. doszło do rozwiązania Oddziału Przybocznego Prezydenta RP⁶⁷.

W ramach uprawnień resortu Spraw Wewnętrznych, po zabójstwie prezydenta Gabriela Narutowicza, w 1924 r. została powołana VIII Brygada Ochronna, której sposób prowadzenia działań ochronnych względem głowy państwa, jak i wybranych dygnitarzy państwowych i przywódców obcych państw regulowała instrukcja ochronna z lipca 1924 r. Brygada Ochronna odpowiadała za zabezpieczenie tras przejazdów i miejsc pobytu Prezydenta RP poza Zamkiem Królewskim w Warszawie.

Z dniem 20 lipca 1926 r. utworzono Gabinet Wojskowy Prezydenta RP, w skład którego weszły Kompania Zamkowa i Zamkowy Pluton Żandarmerii. W październiku 1928 r. przekształcono dotychczasowy Gabinet Wojskowy w Oddział Zamkowy (złożony z Kompanii Zamkowej i Zamkowego Plutonu Żandarmerii) i Gabinet Wojskowy – przy czym szef Gabinetu był jednocześnie dowódcą Oddziału Zamkowego. Kompania zamkowa odpowiadała za ochronę miejsca pobytu Prezydenta RP, a Zamkowy Pluton Żandarmerii czuwał nad bezpieczeństwem głowy państwa. Ochronę Prezydenta RP stanowiła również Brygada Ochronna, która współdziałała z Oddziałem Zamkowym szczególnie w przypadku opuszczania stałego miejsca pobytu Prezydenta RP.

Po zabójstwie Ministra Spraw Wewnętrznych – Bronisława Pierackiego w dniu 15 czerwca 1934 r. w miejsce VIII powołano IV Brygadę Ochronną wydzieloną z Urzędu Śledczego. W ten sposób zreorganizowana na początku lat 30. XX w.

⁶⁷ <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html> [dostęp: 23.11.2024 r.].

służba ochronna, na którą składali się żołnierze Wojska Polskiego i funkcjonariusze Urzędu Śledczego, była realizowana nieprzerwanie do wybuchu II wojny światowej⁶⁸.

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, powołany 21 lipca 1944 r. w Moskwie, miał w swoim składzie 13 resortów, a jednym z nich był Resort Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W jego strukturze wydzielono Wydział Ochrony Rządu, którego zadaniem była ochrona członków PKWN. W styczniu 1949 r. w miejsce Wydziału powołano Departament Ochrony Rządu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego. 7 grudnia 1954 r. powstał Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego przy Radzie Ministrów, który w dniu 14 stycznia 1955 r. utworzył Departament VIII, zastępując tym samym Departament Ochrony Rządu. W dniu 1 grudnia 1955 r. rozwiązano Komitet ds. Bezpieczeństwa Publicznego, a jego wydziały włączono do struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

Zarządzeniem nr 00238/56 ministra spraw wewnętrznych z dnia 29 listopada 1956 r. w sprawie tymczasowych zmian w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i terenowych organów MO w strukturze ministerstwa utworzono Biuro Ochrony Rządu, które prowadziło działalność ochronną w latach 1956 – 1990, czyli do końca trwania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Na podstawie zarządzenia organizacyjnego nr 2/org. MSW z dnia 31 lipca 1990 r. z dniem 1 sierpnia 1990 r. nastąpiło przekształcenie dotychczasowego BOR w Jednostkę Wojskową 1004 – Biuro Ochrony Rządu znajdującą się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych. W związku z koniecznością rozgraniczenia podległości żołnierzy Ministrowi Spraw Wewnętrznych, w dniu 22 grudnia 1999 r. uchwalono przepisy przejściowe, które decydowały o czasowym podporządkowaniu niektórych jednostek wojskowych MSW.

30 marca 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 marca o Biurze Ochrony Rządu⁶⁹, według której BOR było jednolitą, umundurowaną, uzbrojoną formacją, wykonującą zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń. W wymiarze kadrowym nowa formacja opierała się na żołnierzach zawodowych pełniących w dniu wejścia w życie ustawy służbę w Jednostce Wojskowej Nr 1004. Stali się oni z mocy prawa funkcjonariuszami Biura Ochrony Rządu.

Do zadań BOR, z zastrzeżeniem ust. 2, należała ochrona:

- 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- 2) innych osób ze względu na dobro państwa (na mocy decyzji ministra właściwego ds. wewnętrznych),
- 3) byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Dz.U. Nr 27, poz. 298.

- 5) polskich przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz przedstawicielstw przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) obiektów i urzędów o szczególnym znaczeniu oraz zapewnienie ich funkcjonowania,
- 7) prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów Sejmu i Senatu.
- 8) obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych.

Biuro Ochrony Rządu zostało zlikwidowane, a realizowane prze nie zadania od 1 lutego 2018 r. wykonuje Służba Ochrony Państwa działająca w oparciu o ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁷⁰.

4.2. Zadania Służby Ochrony Państwa

Służba Ochrony Państwa wykonuje zadania w zakresie ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobieganie przestępstwom. W ramach pierwszego z zadań można wyróżnić osoby i obiekty, które SOP ochrania na mocy ustawy oraz osoby i obiekty, które podlegają ochronie na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Pierwszą kategorię **ochranianych osób** tworzą osoby będące czynnymi politykami, które sprawują funkcje piastunów organów władzy wykonawczej i jednoosobowo funkcje organów kierowniczych izby parlamentu. Z mocy ustawy podlegają zatem ochronie następujące osoby: a) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, b) Marszałek Sejmu, c) Marszałek Senatu, d) Prezes Rady Ministrów, e) wiceprezes Rady Ministrów, f) minister właściwy do spraw wewnętrznych g) minister właściwy do spraw zagranicznych.

Kolejną kategorię osób ochranianych tworzą byli prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej.

Wreszcie SOP obowiązany jest ochraniać osoby posiadające status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Inne osoby mogą być objęte ochroną SOP w oparciu o decyzję ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przesłanką wydania takiej decyzji jest dobro państwa.

Do **obiektów** ochranianych z mocy ustawy o Służbie Ochrony Państwa należą obiekty służące Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych i wskazanym w decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych innym obiektów stanowiących siedziby członków Rady

⁷⁰ T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 34.

Ministrów z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości.

Na podstawie decyzji Prezesa Rady Ministrów, warunkowanej uzasadnionymi względami bezpieczeństwa, ochroną mogą zostać objęte placówki zagraniczne Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja jest podejmowana na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych, po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych, z uwzględnieniem sił i środków pozostających w dyspozycji SOP, oceny zagrożenia tych obiektów oraz możliwego zakresu i sposobu zapewnienia ochrony.

Zadania SOP związane z rozpoznawaniem i zapobieganiem przestępstw obejmują: a) przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, b) przestępstwa przeciwko życiu lub zdrowiu, c) przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, d) przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, e) przestępstwa przeciwko wolności, f) przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej, g) przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, h) zamachy i czynną napaść skierowaną przeciwko osobom, które podlegają ochronie SOP z mocy ustawy i na podstawie decyzji.

Analogicznie zadaniem SOP jest rozpoznawanie i zapobieganie przestępstw przeciwko obiektom ochranianym przez SOP, z wyłączeniem dotyczących tych obiektów przestępstw przeciwko ochronie informacji.

Zadaniem SOP jest również rozpoznawanie, zapobieganie, wykrywanie niektórych przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy i pracowników SOP, jeśli przestępstwa te zostały popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych.

Ponadto zadania w określonym wyżej zakresie zwalczania przestępstw SOP wykonuje także, w zakresie wynikającym z niektórych uprawnień Inspektora Nadzoru Wewnętrznego (chodzi o uprawnienia określone w art. 11j ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych), w odniesieniu do funkcjonariuszy i pracowników SOP, Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej.

4.3. Organizacja Służby Ochrony Państwa

SOP jest jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formacją, która ponadto została określona jako urząd administracji publicznej. Na czele tej formacji, a zarazem urzędu stoi Komendant SOP, który jest centralnym organem administracji rządowej podległym ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Komendant SOP jest przełożonym funkcjonariuszy.

Komendanta SOP powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów, w uzgodnieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zastępców Komendanta SOP, na wniosek Komendanta, powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Komendant SOP kieruje SOP, jest przełożonym funkcjonariuszy tej formacji i zapewnia sprawne oraz efektywne wykonywanie jej zadań zwłaszcza przez:

- 1) organizowanie ochrony oraz działań, których celem jest realizacja pozostałych zadań tej formacji,
- 2) prowadzenie polityki kadrowej;
- 3) określanie oraz zapewnienie realizacji programu szkolenia funkcjonariuszy i doskonalenia zawodowego pracowników, a także zapewnianie właściwych warunków i sposobu szkolenia;
- 4) zapewnienie przestrzegania dyscypliny służbowej przez funkcjonariuszy;
- 5) określanie oraz zapewnienie przestrzegania zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy
- 6) współdziałanie z centralnymi organami administracji rządowej podległymi ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi, podległymi lub nadzorowanymi przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub Ministra Obrony Narodowej, Szefa Kancelarii Sejmu oraz innymi organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego w zakresie zadań realizowanych przez SOP i te organy;
- 7) współdziałanie z organami i służbami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień oraz odrębnych przepisów

Komendant SOP swoje zadania wykonuje przy pomocy zastępców Komendanta oraz kierowników komórek organizacyjnych Służby Ochrony Państwa. W Służbie Ochrony Państwa funkcjonuje wyodrębniona komórka organizacyjna dla Ochrony Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz obiektów jemu służących.

W skład struktury organizacyjnej Służby Ochrony Państwa wchodzi następujące rodzaje komórek organizacyjnych: 1) zarządy; 2) wydziały; 3) sekcje; 4) zespoły. W skład Służby Ochrony Państwa mogą również wchodzić zamiejscowe komórki organizacyjne, a także podlegające bezpośrednio Komendantowi Służby Ochrony Państwa lub jego zastępcom samodzielne stanowiska lub inne wskazane przez nich stanowiska, występujące w strukturach komórek organizacyjnych Służby Ochrony Państwa.

Komendant Służby Ochrony Państwa może powoływać kolegia, komisje, rady i zespoły, jako organy pomocnicze lub opiniotwórczo-doradcze o charakterze stałym lub doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy, zakres zadań i tryb działania.

4.4. Zakres uprawnień Służby Ochrony Państwa

Wśród wskazanych w ustawie o SOP form działania tej służby, których celem jest realizacja zadań z zakresu ochrony osobowej i ochrony obiektów, można wyróżnić dwie zasadnicze grupy:

- 1) działania podejmowane przed etapem realizacji bezpośrednich działań ochronnych,
- 2) działania polegające na wykonywaniu zadań ochronnych.

Do form działania SOP zaliczonych do pierwszej grupy należy zaliczyć:

- a) planowanie sposobów zabezpieczenia osób oraz możliwości ich ewakuacji w przypadku powstania zagrożenia,
- b) planowanie sposobów zabezpieczenia obiektów oraz uzgadnianie z ich administratorami niezbędnego zakresu działań dostosowawczych w odniesieniu do tych obiektów,
- c) rozpoznanie i analizę potencjalnych zagrożeń.

Z kolei **formy realizacji** ochrony bezpośredniej są realizowane w drodze następujących działań:

- a) zapobiegania powstawania zagrożeń,
- b) organizowania działań ochronnych,
- c) wykonywania bezpośredniej ochrony (wobec osób),
- d) zabezpieczania obiektów,
- e) koordynację realizacji działań ochronnych w przypadku współdziałania w wykonywaniu zadań ochronnych z Żandarmerią Wojskową, Policją lub Strażą Graniczną.

W ustawie o SOP określono uprawnienia przysługujące: a) Komendantowi SOP, b) SOP jako formacji, c) funkcjonariuszom SOP.

Komendant SOP może zarządzić zastosowanie urządzeń uniemożliwiających telekomunikację na określonym obszarze przez czas niezbędny do wykonywania czynności przez SOP, z uwzględnieniem konieczności minimalizacji skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych. O zastosowaniu tych urządzeń Komendant SOP niezwłocznie informuje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Służba Ochrony państwa w zakresie zadań związanych z rozpoznawaniem, ściganiem i wykrywaniem określonych w ustawie przestępstw ma prawo do korzystania z kontroli operacyjnej⁷¹. Wniosek o skorzystanie z kontroli operacyjnej może być złożony przez Komendanta SOP, jeśli inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne. Wniosek może być złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego. Właściwym do rozpatrzenia wniosku jest Sąd Okręgowy w Warszawie, który rozstrzyga sprawę

⁷¹ Kontrola operacyjna jest prowadzona niejawnie i polega na: 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych; 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne; 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

w drodze postanowienia. W razie uzyskania zgody na prowadzenie kontroli operacyjnej, przedsiębiorca telekomunikacyjny, operator pocztowy oraz usługodawca świadczący usługi drogą elektroniczną, są obowiązani do zapewnienia, na własny koszt, warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez SOP kontroli operacyjnej.

SOP, w celu realizacji powierzonych jej zadań, uzyskuje, gromadzi i przetwarza, także bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą, informacje, w tym dane osobowe, od organów władzy publicznej, służb lub innych podmiotów lub ze zbiorów danych prowadzonych przez te organy, służby i podmioty.

W świetle przepisów ustawy o Służbie Ochotny Państwa funkcjonariusze tej formacji mają prawo do

- 1) wydawania polecenia osobie, której zachowanie stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób lub obiektów podlegających ochronie SOP (np. polecenie opuszczenia przez takie osoby określonego miejsca, zatrzymania pojazdu, usunięcia pojazdu z miejsca postoju, usunięcia innych urządzeń lub oddania ich do depozytu;
- 2) legitymować osoby w celu ustalenia ich tożsamości, a w szczególności identyfikacji osób, które mogą stworzyć bezpośrednie zagrożenie dla ochraniających osób lub obiektów,
- 3) dokonywać kontroli osobistej polegającej na sprawdzeniu zawartości odzieży i obuwia osoby kontrolowanej oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, włącznie z żądaniem zdjęcia odzieży i obuwia oraz sprawdzeniu jamy ustnej, nosa, uszu i włosów osoby kontrolowanej, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób i obiektów,
- 4) przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków poprzez manualne sprawdzenie ładunków i elementów konstrukcyjnych bagaży oraz znajdujących się w nich przedmiotów lub sprawdzenie bagaży i ładunków z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób i obiektów,
- 5) sprawdzania pomieszczenia oraz środków transportu z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób lub obiektów,
- 6) dokonywania kontroli bezpieczeństwa osób wchodzących na teren ochraniających obiektów i placówek, a także na teren innych wydzielonych przez SOP stref bezpieczeństwa, oraz środków transportu lądowego, powietrznego lub wodnego służących do przewozu osób ochraniających, tras ich przejazdu, pojazdów, bagaży, przesyłek, obiektów lub obszaru (kontrola bezpieczeństwa może przybrać formę kontroli manualnej, sprawdzenia za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych, sprawdzenia biochemicznego lub sprawdzenia z wykorzystaniem psa służbowego,

- 7) ujmowania osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzkiego, a także zagrożenie dla chronionego mienia w celu niezwłocznego oddania tych osób Policji lub innym właściwym organom;
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki są obowiązane, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy;
- 9) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy;
- 10) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazów zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych wykonywanych na podstawie ustawy – również rejestrowania dźwięków towarzyszących tym zdarzeniom, a także obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazów zdarzeń w obiektach ochraniających lub wokół tych obiektów, w uzgodnieniu z ich administratorami, oraz w miejscach zamieszkania osób ochraniających w zakresie uzgodnionym z tymi osobami i niezbędnym do realizacji zadań.

Podstawową zasadą działania administracji publicznej jest zasada legalizmu. W odniesieniu do funkcjonariuszy SOP oznacza to, że przysługujące im uprawnienia mogą wykorzystywać wyłącznie w celu realizacji zadań ochronnych. Formalną gwarancją zasady legalizmu jest obowiązkowe podanie przez funkcjonariusza, który korzysta z ustawowych uprawnień, stopnia oraz imienia i nazwiska.. Dodatkowo funkcjonariusz nieumundurowany okazuje legitymację służbową w sposób umożliwiający odczytanie i zanotowanie jego nazwiska i nazwy organu, który wydał legitymację. Ponadto funkcjonariusz jest obowiązany podać podstawę prawną oraz przyczynę podjęcia czynności służbowej.

Ze względu na to, że wykorzystywanie uprawnień przysługujących funkcjonariuszom SOP wiąże się niemal zawsze w większą lub mniejszą ingerencją w szeroko rozumiane prawo do prywatności, ustawodawca wprowadził dyrektywę, że funkcjonariusz w toku wykonywania czynności służbowych jest obowiązany do respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka.

Rozdział IV

Służby specjalne

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

1.1. Zarys historii Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego została utworzona na początku XXI wieku, a dokładniej w czerwcu 2002 r., gdy weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu¹. Wskazana wyżej ustawa była drugą, która regulowała kompetencje i zasady działania cywilnych służb specjalnych po przemianach 1989 r. Odejście od ustroju autorytarnego i przejście od gospodarki centralno-planowej do rynkowej wymusiła głębokie zmiany ustrojowe, które objęły wszystkie dziedziny życia, w tym także strukturę służb specjalnych. Było bowiem oczywiste, że odziedziczone po Polsce Ludowej służby specjalne, których zadaniem była ochrona autorytarnego ustroju państwa, służba w imieniu partii komunistycznej, a także ich powiązanie ze służbami specjalnymi Związku Radzieckiego w żaden sposób nie mogły w zmienionych warunkach społeczno-politycznych dalej funkcjonować. Stąd powstała idea utworzenia nowej służby specjalnej, której wzorem byłby niemiecki Urząd Ochrony Konstytucji. Prace nad utworzeniem nowej służby rozpoczęły się już w sejmie kontraktowym, a ich rezultatem była ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa².

Nowa służba specjalna całkowicie zrywała z tradycją służb specjalnych Polski Ludowej. Zgodnie bowiem z art. 129 z chwilą powołania UOP Służba Bezpieczeństwa została rozwiązana, a jej funkcjonariusze mogli się znaleźć w nowej formacji tylko wtedy, gdy przeszli pomyślnie tryb weryfikacji określony w uchwale nr 69 Rady Ministrów z dnia 21 maja 1990 r. w sprawie trybu i warunków przyjmowania byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa do służby w Urzędzie Ochrony Państwa i w innych jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz zatrudniania ich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych³. Zauważa się, że „w szeregach Urzędu Ochrony państwa pozostali niektórzy byli funkcjonariusze Służby Bezpieczeństwa, ponieważ przeszli oni pozytywną weryfikację. Do UOP przyjęto również nowe osoby, w tym działaczy byłej opozycji, którzy zajmowali stanowiska kierownicze w tej instytucji. Ten konglomerat okazał się bardzo

¹ Dz.U. z 2024 r., poz. 812.

² Dz.U. Nr 30, poz. 180 ze zm.

³ M.P. Nr 20 poz. 159.

twórczy. Pozwoliło to na wykształcenie nowych kadr, nieskażonych służbami PRL, a jednocześnie czerpiących z warsztatu i doświadczenia poprzedników. Z perspektywy lat można oceniać, że większość pracujących w Urzędzie Ochrony Państwa osób była motywowana patriotyzmem⁴. Na początku przemian wydawało się, że UOP będzie formacją całkowicie apolityczną, która, czerpiąc z różnorodnych doświadczeń, stworzy własną kulturę służby uniemożliwiającą zaangażowanie po którejś ze stron sporu politycznego.

Niestety w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku w okresie prawicowych rządów AWS-UW pojawiło się podejrzenie, że część członków kierownictwa UOP zaangażowała się w działania po stronie ówczesnie rządzących partii, co sprawiło, iż po wygraniu w 2001 roku wyborów przez koalicję SLD-PSL przedstawiono projekt likwidacji UOP i powołania na jego miejsce nowych niezaangażowanych w spór polityczny służb specjalnych. Zauważano również, że struktura UOP nie jest zbyt duża, co może prowadzić do nieefektywnego wykonywania zadań przez tę służbę specjalną. Dlatego, jak podniesiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw utworzony w 1990 roku Urząd Ochrony Państwa integrował wywiad i kontrwywiad w jednej strukturze, posiadającej prerogatywy służby bezpieczeństwa państwa, rozpoznającej zagrożenia w sferze ekonomicznej i politycznej. Jednocześnie funkcjonował odrębny wywiad i kontrwywiad wojskowy podległy Ministrowi Obrony Narodowej. W innych krajach, które po przemianach ustrojowych musiały rozstrzygać podobne dylematy co Polska, wybierano model rozdziału służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych, dla których tworzone odrębne urzędy. Tak postąpiono w Czechach i na Węgrzech. W Federacji Rosyjskiej w miejsce scentralizowanego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB) powołano Służbę Wywiadu Zagranicznego Federacji Rosyjskiej oraz Federalną Służbę Bezpieczeństwa. We wszystkich sprawnie zorganizowanych państwach, które skutecznie chronią swoje bezpieczeństwo, służby specjalne to najbardziej dynamiczne pod względem funkcjonalno-organizacyjnym struktury, które szybko, a niekiedy z wyprzedzeniem, muszą dostosowywać się do zmieniających się zagrożeń. Nie inaczej było w Polsce w ciągu ostatnich 11 lat. Przykładowo, z uwagi na fakt, iż prorynkowe przekształcenia w naszej gospodarce tworzyły jakościowo nowe problemy w zakresie korupcji, zawłaszczania majątku narodowego itp., w ramach kontrwywiadu zaczęto stopniowo budować zespoły organizacyjne do spraw rozpoznania wielkich afer gospodarczych zagrażających bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa, a w 1996 roku utworzono Zarząd Ochrony Ekonomicznych Interesów Państwa UOP. Podobnie, po wstąpieniu do NATO i dostosowaniu polskich przepisów o ochronie informacji niejawnych do standardów sojuszu, utworzono w 1998 roku Departament Ochrony

⁴ D. Laskowski, *Polskie służby specjalne*, Poznań 2017 s. 19-20.

Tajemnicy Państwowej i Współpracy z NATO⁵. Celem zmian było zatem dostosowanie cywilnych służb specjalnych, tak aby w obliczu nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, w tym również tych o charakterze ekonomicznym, sprostały wyzwaniom. Po uchwaleniu nowej ustawy, od dnia 29 czerwca 2002 rozpoczęła działalność Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

1.2. Zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Art. 1 uoABWiAW określa, że Agencja jest właściwa w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Przepis ten określa ogólną przesłankę kompetencyjną ABW. Wskazuje ona, że podstawowym zadaniem Agencji jest zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa porządku i ustroju konstytucyjnego Polski.

Zadania szczegółowe Agencji można podzielić na dwie podstawowe grupy – określone w uoABWiAW oraz statuowane w innych aktach prawnych. Zadania statuowane w ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu można dodatkowo podzielić na pięć grup:

1. Zbieranie i analiza informacji. Jest to jedno z podstawowych zadań każdej służby specjalnej, dla których zdobywanie i poprawna interpretacja informacji, a następnie przekazywanie ich właściwym podmiotom stanowi podstawową kompetencję wynikającą niejako z istoty ich powołania. Oczywiście jest bowiem, że instytucje państwowe nie mogą sprawnie wykonywać swoich funkcji, gdy niewłaściwie oceniają otaczającą je rzeczywistość. Dotyczy to szczególnie zdarzeń wpływających na podstawowe zadanie państwa tj. ochronę bezpieczeństwa. Stąd art. 5 ust. 1 uoABWiAW już w pkt 1 wymienia jako zadanie ABW rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, a informacje w tym zakresie powinny być przekazywane właściwym organom;
2. Zwalczanie przestępstw. ABW jest zobowiązana do rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania najpoważniejszych przestępstw i ścigania ich sprawców, jak również ujawniania mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami. To zadanie Agencji dotyczy przestępstw:
 - szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa,
 - godzących w podstawy ekonomiczne państwa,

⁵ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu oraz zmianie niektórych ustaw*, Druk Sejmowy nr 276, Sejm IV Kadencji, s. 54-55.

- korupcji osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶, gdy istnieje możliwość, że ugodzą one w bezpieczeństwo państwa⁷,

⁶ Dz.U. z 2023 poz. 1090.

⁷ Zgodnie z art. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne dotyczy ona osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Z kolei art. 2 tej ustawy określa, że dotyczy ona również: 1) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) – w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych albo dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, *kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy*¹ oraz głównego księgowego – w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej, bądź kierownika urzędu i jego zastępcy – w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej; 2) pracowników urzędów państwowych, w tym członków korpusu służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt. 1; 3) innych członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych KAS; 4) dyrektora generalnego NIK oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne; 5) radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i referendarzy zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; 6) Przewodniczącego i Zastępców Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego; 7) pracowników zatrudnionych w Urzędzie Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, związanych z postępowaniami prowadzonymi przez ten organ; 8) pracowników RIO zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli; 9) pracowników SKO zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium; 10) wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), zastępców wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), skarbników gmin, sekretarzy gmin, kierowników jednostek organizacyjnych gminy, osoby zarządzające i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 11) członków zarządów powiatów, skarbników powiatów, sekretarzy powiatów, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, osoby zarządzające i członków organów zarządzających powiatowymi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu starosty; 12) członków zarządów województw, skarbników województw, sekretarzy województw, kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, osoby zarządzające i członków organów zarządzających wojewódzkimi osobami prawnymi oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa; 13) członków zarządu związku metropolitalnego, skarbnika związku metropolitalnego i sekretarza związku metropolitalnego; 14) członków zarządu NBP oraz jego pracowników

- w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa,
 - nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady w obrocie międzynarodowym,
 - nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym;
 - przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, określonych w k.k. w następujących artykułach: art. 232 (wywieranie wpływu na czynności sądu), art. 233 (składanie fałszywych zeznań), art. 234 (fałszywe oskarżenie), art. 235 (tworzenie fałszywych dowodów w sprawie karnej), art. 236 § 1 (zatajanie dowodów niewinności podejrzanego) i art. 239 § 1 (poplecznictwo) k.k., jeśli pozostają w związku z ww. przestępstwami.
3. Ochrona systemów teleinformatycznych, która polega na rozpoznawaniu, zapobieganiu i wykrywaniu zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemu sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁸ infrastrukturą krytyczną są systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy: zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatycznych, finansowe, zaopatrzenia w żywność i wodę, ochrony zdrowia, transportowe, ratownicze, zapewniające ciągłość

zajmujących stanowiska dyrektora oddziału okręgowego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i ich zastępców oraz osób zajmujących stanowiska równorzędne pod względem placowym ze stanowiskiem dyrektora departamentu i jego zastępcy; 15) pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika; 16) pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego; 17) osób pełniących w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz spółkach, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, funkcje: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu; 18) pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy – lub stanowiska równorzędne; 19) innych osób pełniących funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególna tak stanowi

⁸ Dz.U. z 2024 poz. 812.

działania administracji publicznej oraz produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

4. Szef *Agencji* wykonuje zadania punktu kontaktowego do wymiany danych, o którym mowa w art. 16 ust. 3 decyzji Rady 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej⁹.
5. Szef *ABW* wydaje zgodę w zakresie powierzonych *Agencji* kompetencji na udział działalności obcego wywiadu prowadzonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez organ lub służbę innego państwa, jeżeli nie narusza to interesu Rzeczypospolitej Polskiej i prowadzi rejestr takich zgód.

Zadania *Agencji* powierzone jej w innych aktach prawnych można podzielić na pięć grup:

1. Ochrona informacji niejawnych – ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r o ochronie informacji niejawnych¹⁰ statuuje sześć zadań *Agencji* w obszarze ochrony informacji niejawnych:
 - sprawowanie funkcji krajowej władzy wykonawczej – wedle bowiem treści art 11 ust. 1 u.o.i.n. Szef *ABW* pełni funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa, przy czym w stosunku do jednostek podległych *MON* wykonuje te zadanie za pośrednictwem szefa innej służby specjalnej tj. szefa *SKW*. W ramach tych zadań nadzoruje on system ochrony informacji niejawnych w stosunkach z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi i wydaje dokumenty upoważniające do dostępu do informacji niejawnych Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych,
 - przeprowadzanie postępowania sprawdzającego w stosunku do osób fizycznych¹¹,
 - ochrona bezpieczeństwa przemysłowego¹²,
 - prowadzenie doradztwa i szkoleń – *ABW* nie prowadzi szkoleń dla każdej osoby, która chciałaby odbyć takie szkolenie, bowiem art. 19 ust. 2 u.o.i.n. wskazuje, że omawiana formacja przeprowadza szkolenia tylko dla enumeratywnie wymienionych podmiotów, a więc: pełnomocników ochrony i ich zastępców oraz osób przewidzianych na te stanowiska, przedsiębiorców wykonujących działalność jednoosobowo, a także dla kierowników przedsiębiorców, u których nie zatrudniono pełnomocników ochrony lub wspólnie z pełnomocnikiem ochrony – dla kierownika jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli „ściśle

⁹ Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008.

¹⁰ Dz.U. z 2024 r poz. 632; dalej u.o.i.n.

¹¹ Te zagadnienia zostaną omówione w rozdziale 1.4.

¹² Te zagadnienia zostaną omówione w rozdziale 1.4.

tajne” lub „tajne” oraz dla posłów i senatorów. W trakcie szkolenia jego uczestnicy zapoznają się z aktami prawnymi regulującymi ochronę informacji niejawnych oraz poznają zasady odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i służbowej za ich naruszenie, w szczególności za nieuprawnione ujawnienie informacji niejawnych oraz praktyczne reguły zasad ochrony informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby, z uwzględnieniem zasad zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa informacji niejawnych, w szczególności szacowania ryzyka oraz sposobu ochrony informacji niejawnych i postępowania w sytuacjach zagrożenia dla takich informacji lub w przypadku ich ujawnienia. Odbycie szkolenia przez daną osobę jest udokumentowane zaświadczeniem, a przeszkolony, odbierając zaświadczenie, jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o zapoznaniu się z przepisami o ochronie informacji niejawnych.

- prowadzenie ewidencji osób uprawnionych – u.o.i.n w art. 17 ust. 1 określa, że Agencja, sporządza i administruje ewidencją osób uprawnionych na podstawie przepisów ustawy do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” i wyższej oraz ewidencję osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, a także osób, wobec których podjęto decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa. Dane z ewidencji są przekazywane do postępowań sądowych i kontrolnych w zakresie stosowania u.o.i.n.
 - kontrola wykonywania przepisów u.o.i.n.¹³.
2. Zwalczanie terroryzmu. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych¹⁴ nakłada na Szefa ABW zadania o charakterze koordynacyjno-informacyjnym oraz operacyjno-śledczym w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Pierwszy rodzaj zadań dotyczy koordynowania przepływu informacji pomiędzy służbami mundurowymi w zakresie działań, które mogą mieć charakter aktów terrorystycznych, prowadzenia niejawnego wykazu osób podejmujących działania terrorystyczne lub podejrzanych o taką działalność oraz informowania Prezydenta RP, premiera, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ewentualnie, jeśli został powołany – Ministra Koordynatora Służb Specjalnych o zdarzeniach mogących posiadać duże znaczenie dla zapobiegania zamachom terrorystycznym. Drugi rodzaj zadań polega na koordynowaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych służb mundurowych wykonywanych wobec terrorystów i pozyskiwaniu danych ich dotyczących,

¹³ Te zagadnienia zostaną omówione w rozdziale 1.4.

¹⁴ Dz.U. z 2024 r. poz. 92.

3. Ochrona cyberbezpieczeństwa. Na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa¹⁵ Szefowi ABW podlega funkcjonujący na poziomie całej Polski Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego – CSIRT GOV. Do zadań tej jednostki należy koordynacja procesu reagowania na incydenty komputerowe powiązane ze zdarzeniami terrorystycznymi oraz informowania o takich zdarzeniach Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a jeżeli dotyczą innych państw UE – właściwych służb tych państw.
4. Przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa¹⁶ – Szef Agencji jest tzw. organem monitorującym, co oznacza, że przedsiębiorca zamieszkujący albo mający siedzibę na terytorium Polski może dokonać transferu wewnątrzunijnego tzw. produktów podwójnego zastosowania, a więc takich, które włącznie z oprogramowaniem i technologią mogą być stosowane zarówno w celach cywilnych, jak i wojskowych, włącznie z oprogramowaniem i technologią, po pisemnym zgłoszeniu zamiaru dokonania przywozu lub transferu wewnątrzunijnego tych produktów na terytorium RP.
5. Zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa gospodarczego państwa¹⁷.

1.3. Organizacja Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Organizacja i struktura ABW powinna być dostosowana do zadań, jakie ona wykonuje. Ochrona szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa powoduje, że konieczne jest, aby formacja szybko reagowała na pojawiające się zagrożenia. Dlatego organizacja Agencji jest oparta na zasadach: jednoosobowego kierownictwa oraz elastycznej struktury.

Pierwsza z zasad wskazuje, że na czele ABW stoi „Szef”, który ma status centralnego organu administracji rządowej. Takie rozwiązanie związane jest z potrzebą sprawnego wykonywania zadań przez Agencję, „z tego też powodu w ustawach kompetencyjnych nadaje się tym podmiotom status centralnych organów administracji rządowej, działających za pomocą urzędów administracji rządowej. Tak jest zarówno w przypadku Szefa ABW, jak i innych centralnych organów administracji

¹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 913 ze zm.

¹⁶ Dz.U. z 2023 poz. 1582.

¹⁷ Patrz rozdział 2.2.

rządowej, które w myśl rozwiązań prawnych mają zajmować się ochroną kluczowych aspektów bezpieczeństwa”¹⁸. Ustanowienie Szefa ABW, podobnie jak innych szefów cywilnych służb specjalnych, centralnym organem administracji rządowej jest spowodowane wysokim priorytetem, który ustawodawca nadał zadaniom wykonywanym przez te organy. Jednocześnie ABW, podobnie jak cywilne służby specjalne, są organem pozaresortowym, nie podlegają one bowiem żadnemu z ministrów w tym także ministrowi do spraw wewnętrznych, ponieważ nie są one ujęte w dziale administracji rządowej „sprawy wewnętrzne”¹⁹. Szef ABW podlega bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów lub – jeśli jest powołany – ministrowi koordynatorowi ds. służb specjalnych.

Prezes Rady Ministrów ma również dominującą pozycję, gdy chodzi o powołanie lub odwołanie Szefa ABW. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 uoABWiAW Szefa ABW powołuje i odwołuje premier po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych – tj. organu administracji rządowej o charakterze opiniodawczo-doradczym w zakresie działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Jednak „ostatecznym decydentem w tej sprawie pozostaje premier. Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowa Komisja do Spraw Służb Specjalnych przedkładają jedynie swoją opinię w zakresie powołania lub odwołania. Opina zaś z natury rzeczy może zostać uwzględniona albo nie”²⁰. Prezes Rady Ministrów nie jest związany opiniami pozostałych organów. Może zatem podjąć rozstrzygnięcie przeciwne niż wskazane w opiniach – nawet wówczas, gdy wszystkie trzy organy opiniujące przyjęły jednoznaczne stanowisko. Osoba, która ma zostać Szefem Agencji, powinna spełniać wszystkie statuowane w art 15 uoABWiAW warunki, tj.:

- legitymować się wyłącznie obywatelstwem polskim,
- korzystać z pełni praw publicznych,
- wykazać nieskazitelną postawę moralną, obywatelską i patriotyczną,
- dawać rękojmię należytego wykonywania zadań,
- spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”,
- wykazać, że nie pełniła służby zawodowej, ani nie pracowała i nie była współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa, w okresie Polski Ludowej,
- wykazać, że nie była sędzią, który, orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

¹⁸ M. Bożek, *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy”, rok 2014, nr 3, s. 80.

¹⁹ Por. K. Chochowski, *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021, s. 144.

²⁰ B. Opaliński [w:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 45.

Stanowiska Szefa ABW nie pełni się na okres kadencji, ale trwałość wykonywania przez niego zadań chronią przesłanki odwołania go ze stanowiska. Zgodnie bowiem z art. 16 uoABWiAW jego odwołanie może mieć miejsce, gdy spełniony zostanie co najmniej jednej z enumeratywnie określonych warunków:

- zrezygnuje z zajmowanego stanowiska,
- zrzeknie się obywatelstwa polskiego lub otrzyma obywatelstwo innego państwa,
- zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe,
- utraci predyspozycje niezbędne do zajmowania stanowiska,
- zaprzestanie wykonywanie obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

W sytuacji, gdy Szef ABW nie może pełnić swoje funkcji lub istnieje wakat na stanowisku Szefa ABW, premier na okres nie dłuższy niż trzy miesiące może powierzyć pełnienie tej funkcji jego zastępcy lub innej osobie.

Zastępców Szefa ABW powołuje i odwołuje premier, na wniosek Szefa Agencji, po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Podobnie jak w przypadku Szefa ABW, Prezes Rady Ministrów nie jest związany opinią organu Sejmu. Ustawa nie statuuje liczby zastępców Szefa ABW, może on mieć ich kilku albo też nie mieć żadnego. W tym bowiem zakresie powołanie zastępcy zależy od potrzeb sprawnego kierowania Agencją.

Szef ABW kieruje służbą osobiście lub przez swoich zastępców, nadto jest on uprawniony do upoważnienia poszczególnych funkcjonariuszy do podejmowania w jego imieniu poszczególnych spraw, z wyjątkiem czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, zakupu kontrolowanego, kontroli korespondencji oraz zarządzania kontroli operacyjnej niektórych czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym²¹.

Elastyczność struktury Agencji oznacza, że ustawa nie określa liczby jej jednostek organizacyjnych w tym liczby i siedziby oddziałów terenowych zwanych delegaturami. UoABWiAW wskazuje jedynie, że Agencja powinna posiadać własną wewnętrzną służbę ochrony. Organizacja ABW powinna być bowiem jak najlepiej dostosowana do potrzeb związanych z wykonywaniem ustawowych zadań przez ABW w zmieniającym się dynamicznie otoczeniu politycznym, gospodarczym i społecznym kraju. Stąd struktura organizacyjna Agencji jest określona w statucie nadawanym w formie zarządzenia przez premiera²². Nadto Szef Agencji, w zależności

²¹ Dotyczy do zarządzeń podejmowanych w zakresie kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych.

²² Obecnie zgodnie z Zarządzeniem nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (M.P. Nr 927 ze zm.) wchodzi następujące jednostki organizacyjne: Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (Departament I), Departament Kontrwywiadu (Departament II), Departament Postępowań Karnych (Departament III), Departament Ochrony Informacji

od potrzeb służby, może na podstawie zarządzenia w zakresie swojej właściwości tworzyć, przekształcać i likwidować ośrodki szkolenia Agencji, określając ich strukturę, zadania oraz zasady funkcjonowania w zakresie nieobjętym innymi przepisami oraz tworzyć zespoły o charakterze stałym lub doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy oraz szczegółowy zakres i tryb działania.

1.4. Zakres uprawnień funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Uprawnienia funkcjonariuszy ABW odpowiadają zadaniom powierzonym do wykonywania przez Agencję.

Realizując zadania z zakresu analityczno-informacyjnego i zwalczania przestępstw, funkcjonariusze ABW mają prawo do podejmowania czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na niejawnym (tajnym):

- pozyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Kontrola operacyjno-rozpoznawcza może być stosowana, gdy Sąd, działając na wniosek Szefa ABW, wyda na nią zgodę w formie postanowienia. Natomiast wniosek Szefa ABW musi uzyskać uprzednią akceptację Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego. W procedurze uzyskania zgody na czynności operacyjno-rozpoznawcze biorą zatem udział dwa niezależne od Szefa ABW organy, które powinny uznać, że istotnie spełnione są łącznie dwie przesłanki

Niejawnych (Departament IV), Departament Wsparcia Operacyjno-Technicznego (Departament V), Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu (Departament VI), Departament Zagrożeń Strategicznych (Departament VII), Departament Informacji, Analiz i Prognoz (Departament VIII), Centrum Antyterrorystyczne (CAT), Biuro Prawne (Biuro A), Biuro Badań Kryminalistycznych (Biuro B), Gabinet Szefa (Biuro D), Biuro Ewidencji i Archiwum (Biuro E), Biuro Finansów (Biuro F), Biuro Kadr (Biuro K), Biuro Logistyki (Biuro L), Centralny Ośrodek Szkolenia i Edukacji (COS) oraz 15 delegatur – w Białymstoku (DABW Białystok), w Bydgoszczy (DABW Bydgoszcz), w Gdańsku (DABW Gdańsk), w Katowicach (DABW Katowice), w Krakowie (DABW Kraków), w Lublinie (DABW Lublin), w Łodzi (DABW Łódź), w Olsztynie (DABW Olsztyn), w Opolu (DABW Opole), w Poznaniu (DABW Poznań), w Radomiu (DABW Radom), w Rzeszowie (DABW Rzeszów) w Szczecinie (DABW Szczecin), we Wrocławiu (DABW Wrocław), w Zielonej Górze (DABW Zielona Góra).

pozwalające na ich podjęcie tj.: 1) gdy są one niezbędne do ścigania przestępstw, enumeratywnie wymienionych w art. 27 ust. 1 pkt. 1-3 uoABWiAW; 2) gdy inne środki pozyskiwania danych okazały się nieskuteczne lub będą nieprzydatne w skutecznej realizacji zadań przez formację. Kontrola operacyjna zarządzana jest na okres 3 miesiące, przy czym okres ten może być jednorazowo przez sąd przedłużony na dalsze 3 miesiące, a w wyjątkowych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa – sąd może przedłużyć kontrolę na dalsze okresy, nie mniej jednak całkowity okres kontroli operacyjno-rozpoznawczej nie może trwać dłużej niż rok.

ABW została również wyposażona w uprawnienie do nieodpłatnego pozyskiwania od przedsiębiorców telekomunikacyjnych, operatorów pocztowych lub usługodawców świadczących usługi drogą elektroniczną danych zawartych w tych środkach komunikacji, jeżeli informacje:

- zgodnie z art. 180c i 180d ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne²³ – są niezbędne do ustalenia zakończenia sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, użytkownika końcowego inicjującego połączenie, do którego kierowane jest połączenie, a także określenia daty i godziny połączenia oraz czasu jego trwania, rodzaju połączenia oraz lokalizacji telekomunikacyjnego urządzenia końcowego i danych o świadczonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych usługach dla indywidulanych abonentów;
- wedle treści art. 82 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²⁴ – dotyczą danych o operatorze pocztowym, świadczonych przez niego usługach pocztowych oraz informacji umożliwiających identyfikację korzystających z tych usług;
- zgodnie z art. 18 ust. 1-5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną²⁵ dotyczą danych osobowych usługobiorcy niezbędnych do nawiązania, ukształtowania treści, zmiany lub rozwiązania stosunku prawnego, tj. nazwisko i imiona, numer ewidencyjny PESEL lub innych zastępczych informacji usługobiorcy, jego adresu zameldowania na pobyt stały i adresu do korespondencji, danych służących do weryfikacji podpisu elektronicznego usługobiorcy, adresów elektronicznych usługobiorcy, jak również danych charakteryzujących sposób korzystania przez usługobiorcę z usługi świadczonej drogą elektroniczną (dane eksploatacyjne), takich jak: oznaczenia identyfikujące usługobiorcę, oznaczenia identyfikujące zakończenie sieci telekomunikacyjnej lub systemu teleinformatycznego, z którego korzystał usługobiorca, informacje o rozpoczęciu, zakończeniu oraz zakresie każdorazowego korzystania z usługi świadczonej drogą elektroniczną oraz o skorzystaniu przez usługobiorcę z usług świadczonych drogą elektroniczną.

²³ Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.

²⁴ Dz.U. z 2023 poz. 1640 ze zm.

²⁵ Dz.U. z 2020 poz. 344.

Art. 34a uoABWiAW określa uprawnienie ABW do pozyskiwania danych podległych tajemnicy bankowej. Instytucje finansowe, takie jak: banki, instytucje ubezpieczeniowe podmioty wykonujące działalność na podstawie ustaw: z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych²⁶, z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi²⁷ z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych²⁸, z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi²⁹ oraz instytucje obowiązane w rozumieniu przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, fundusze inwestycyjne oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, są zobowiązane udostępnić dane objęte tajemnicą bankową na podstawie postanowienia wydanego przez Sąd Okręgowy w Warszawie na pisemny wniosek Szefa ABW.

ABW jest również uprawnione do stosowania niejawnych metod działania charakterystycznych dla służb specjalnych, takich jak: zakup kontrolowany czyli dokonanie w sposób niejawny nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej lub niejawnego nadzorowania, czyli wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Funkcjonariusze ABW również zostali wyposażeni w uprawnienie do pozyskiwania tajnych współpracowników, a więc osób, które, działając za wynagrodzeniem lub nieodpłatnie, przekazują w sposób niejawny ważne z punktu widzenia zadań wykonywanych przez ABW informacje. UoABWiAW bezwzględnie zakazuje jednak pozyskiwania tajnych współpracowników spośród: parlamentarzystów, osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, dyrektorów generalnych w ministerstwach, urzędach centralnych lub urzędach wojewódzkich; sędziów, asesorów sądowych, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych; członków rady nadzorczej, członków zarządu oraz dyrektorów programów mediów publicznych, rektorów oraz członków Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polskiej Komisji Akredytacyjnej i Rady Doskonałości Naukowej. Wyjątkowo za zgodą premiera lub ministra koordynatora służb specjalnych – gdy został powołany, mogą zostać pozyskani jako tajni współpracownicy, nadawcy mediów niepublicznych oraz redaktorzy naczelni, dziennikarze lub osoby prowadzące działalność wydawniczą. Warunkiem pozyskania takich osób jest wykazanie, że jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa³⁰. Nadto funkcjonariusze ABW są uprawnieni do podejmowania działań w ramach kamuflażu polegającego na zastosowaniu metod i technik uniemożliwiających ich identyfikację. W ramach

²⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 910.

²⁷ Dz.U. z 2024 poz. 722.

²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 30.

²⁹ Dz.U. z 2024 poz. 1034.

³⁰ Takie same zakazy w pozyskiwaniu tajnych współpracowników istnieją w pozostałych służbach specjalnych.

tego uprawnienia mogą oni posługiwać się dokumentami urzędowymi i środkami identyfikacji elektronicznej, które nadają im nową tożsamość. Równie charakterystycznym dla służb specjalnych sposobem działania jest korzystanie z tzw. „odwróconego agenta”, czyli osoby, wobec której odstąpiono od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jeśli – według uzyskanych przez ABW informacji lub materiałów – może być jego sprawcą. Przepis ten stanowi wyłom w określonej w art. 10 § 1 k.p.k. zasadzie legalizmu nakazującej ścigać sprawców przestępstw. Dlatego też ustawodawca wskazał, że można pozyskać współpracę odwróconego agenta tylko wtedy, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki materialne. Po pierwsze jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa, a po drugie sprawca czynu świadomie i dobrowolnie ujawnił wszelkie okoliczności popełnionego czynu lub prowadzonej działalności oraz zobowiązał się do podjęcia tajnej współpracy z formacją. Odstąpienie od ścigania sprawcy nie jest bezwzględne, ponieważ w sytuacji, gdy okaże się, że współpraca nie była szczerą (np. nie ujawnił on wszystkich informacji) – ABW może podjąć czynności zmierzające do ścigania sprawcy.

Funkcjonariusze są również uprawnieni do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są zobowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielania nieodpłatnie pomocy Agencji, w ramach obowiązujących przepisów prawa. Funkcjonariusze mogą też zwracać się o niezbędną pomoc do niepublicznych przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych, jak również – w nagłych wypadkach – do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, ale w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Szczególnym uprawnieniem Szefa ABW jest statuowana w art. 26a uoABWiAW możliwość użycia urządzeń uniemożliwiających telekomunikację na określonym obszarze, przez czas niezbędny do wykonywania czynności przez ABW, z uwzględnieniem konieczności minimalizacji skutków braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych. Zastosowanie takich środków nie wymaga zgody innego organu, a jedynie po ich użyciu Szef ABW informuje o takim zdarzeniu Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Wobec osób fizycznych funkcjonariusze ABW zostali wyposażeni w prawo do:

- legitymowania ich w celu ustalenia ich tożsamości;
- zatrzymywania, gdy inne sposoby postępowania okazały się bezskuteczne w sposób i w przypadkach wskazanych w k.p.k. Po zatrzymaniu dana osoba może być okazywana, fotografowana lub mogą być od niej pobierane odciski palców, ale jedynie wtedy, jeśli jej tożsamości nie można ustalić w inny sposób;
- przeszukiwania zarówno osób fizycznych, jak i pomieszczeń w sposób i w przypadkach wskazanych w k.p.k. oraz dokonywania kontroli osobistej lub sprawdzenia zawartości jej bagaży;

- sprawdzenia ładunków w portach i na dworcach lub innych miejscach odprawy podróźnych lub bagażu oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary lub w związku z realizacją zadań powierzonych ABW;
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego polegającego na manualnej kontroli osoby fizycznej, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych lub których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, sprawdzeniu biochemicznym lub z wykorzystaniem psa służbowego w zakresie niezbędnym do realizacji celu podejmowanych czynności w danych okolicznościach oraz w taki sposób, aby jak najmniej naruszyć dobra osobiste sprawdzanego;
- prowadzenia obserwacji i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych;
- stosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej; kajdanek zakładanych na ręce lub nogi albo zespolonych; siatki obezwładniającej; pałki służbowej; psa służbowego; pocisku niepenetracyjnego; chemicznego środka obezwładniającego w postaci ręcznego miotacza substancji obezwładniających lub innego urządzenia przeznaczonego do miotania środków obezwładniających; przedmiotu przeznaczonego do obezwładniania za pomocą energii elektrycznej; kolczatki drogowej i innego środka służącego do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych; pojazdu służbowego; środka przeznaczonego do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiałów wybuchowych oraz środków pirotechnicznych o właściwościach oślepiających lub oślniewających;
- użycia broni palnej bojowej w przypadku:
 - konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na: życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby,
 - konieczności przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do ww. zamachu,
 - konieczności odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczności przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, mienia, które stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności funkcjonariusza lub innej osoby, albo konieczności przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, oraz bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia,
 - zaistnienia konieczności przeciwstawienia się osobie, która nie podporządkowała się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu,

- prowadzenia bezpośredniego pościgu za osobą, wobec której użycie broni palnej było prawnie dopuszczalne lub zaistnienia uzasadnionego podejrzenia, że popełniła przestępstwo przeciwko życiu lub zdrowiu, lub niektóre z przestępstw przeciwko bezpieczeństwu państwa lub jej ujęcia,
 - potrzebie ujęcia osoby dokonującej bezprawnego zamachu na nienaruszalności granicy państwowej przez osobę wymuszającą przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu albo bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia; konieczności ujęcia osoby, która schroniła się w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności zdarzenia wynika, że może użyć broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu;
 - ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, w sytuacji gdy jej ucieczka stwarza zagrożenie życia lub zdrowia funkcjonariusza lub innej osoby albo istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba ta może użyć materiałów wybuchowych, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu lub gdy pozbawienie wolności nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem albo stwierdzeniem popełnienia przestępstwa przeciwko życiu, zdrowiu lub bezpieczeństwu państwa,
 - ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia albo przygotowania do popełnienia przestępstwa, do których ścigania jest uprawniona ABW,
 - w przypadku konieczności zatrzymania pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby albo stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów; pokonania przeszkody, zaalarmowania lub wezwania pomocy; neutralizacji przedmiotów lub urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujących jednocześnie bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia funkcjonariusza lub innej osoby,
 - unieszkodliwienia zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu funkcjonariusza;
- prowadzenia konwoju.

W ramach wykonywania zadań w zakresie ochrony infrastruktury elektronicznej, funkcjonariusze ABW są uprawnieni do prowadzenia oceny bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych pod względem ich odporności na zagrożenia w postaci zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub uprawdopodobniających popełnienie przestępstwa szpiegostwa oraz wdrażania w podmiotach systemu wczesnego ostrzegania o zagrożeniach występujących w Internecie, czyli tzw. „systemem ostrzegania” oraz dalszego prowadzenia tego systemu i koordynowania jego funkcjonowania.

Nadto zgodnie z art. 48 ust. 3 i 4 u.o.i.n. ABW udziela akredytacji bezpieczeństwa teleinformatycznego dla systemu teleinformatycznego przeznaczonego do przetwarzania *informacji niejawnych* o klauzuli „poufne” lub wyższej. Takie postępowanie dotyczy również środków ochrony elektromagnetycznej przeznaczonych do ochrony informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej, urządzeń i narzędzi kryptograficznych przeznaczonych do ochrony informacji niejawnych oraz innych urządzeń, które podlegają badaniom i ocenie bezpieczeństwa w ramach certyfikacji prowadzonych przez ABW. Certyfikat wystawiony przez Agencję jest dokumentem stwierdzającym, że dane środki, urządzenia lub narzędzia służące ochronie informacji niejawnych są zgodne ze standardami ich bezpiecznego stosowania. Certyfikację przeprowadza ABW, lecz art. 50 ust. 6 u.o.i.n. zezwala Szefowi ABW na zalecenie tego procesu podmiotowi zewnętrznemu. Szef ABW może również dopuścić do stosowania w systemie teleinformatycznym, przeznaczonym do przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone”, urządzeń lub narzędzi kryptograficznych bez przeprowadzania stosownych badań, jeśli legitymują się właściwym certyfikatem wydanym przez krajową władzę bezpieczeństwa państwa będącego członkiem NATO, UE lub inny uprawniony organ NATO bądź UE³¹.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych daje opisywanej formacji dwojakie uprawnienia, w zależności od charakteru podmiotu, którego dotyczą. Wobec osób fizycznych ABW przeprowadza poszerzone postępowanie sprawdzające, a w stosunku do przedsiębiorców wydaje świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego.

Pierwszy rodzaj postępowania cywilna służba kontrwywiadowcza przeprowadza wobec osób fizycznych na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska lub zlecenia prac, wobec funkcjonariuszy, żołnierzy, pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy w ABW, albo też wykonujących czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie tych czynności na jej rzecz, większości szefów lub komendantów służb mundurowych³² oraz pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz osób przewidzianych na te stanowiska w SKW, AW, CBA, SOP, Policji, SW oraz SG.

Celem postępowania sprawdzającego zgodnie z art. 24 ust. 1 u.o.i.n. jest ustalenie posiadania przez sprawdzanego „rękojmi zachowania tajemnicy”, czyli „zdolności osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, czyli przekazaniem informacji chronionych poza krąg osób prawnie do nich dopuszczonych”³³. Poszerzone postępowanie sprawdzające przeprowadzane jest na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, ale z pominięciem zasady *in dubio pro liberatate*

³¹ Takie samo uprawnienie posiada Szef SKW.

³² Wyjątkiem są Szefowie ABW i SWW oraz Komendant Żandarmerii wojskowej – wobec nich postępowanie sprawdzające prowadzone jest przez SKW.

³³ I. Stankowska, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, wyd. II, LEX 2014, art. 24.

(art. 7a § 1 k.p.a.) oraz nakazu rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony (art. 81a § 1 k.p.a.), w ograniczonym stopniu ma również zastosowanie zasada prawdy materialnej (art. 7 k.p.a.). Na sposób oceny sprawdzanego wpływa przede wszystkim statuowana w art. 24 ust. 4 u.o.i.n. zasada pierwszeństwa ochrony informacji niejawnych, wedle której, w razie niedających się usunąć wątpliwości, organ wydający decyzję nie ma obowiązku do udowodnienia, że sprawdzany jest faktycznie podatny na presję lub szantaż. Podstawowym jest bowiem wykazanie uzasadnionych wątpliwości dotyczących ryzyka, że sprawdzany będzie lub jest podatny na szantaż lub presję i wobec tego nie daje on rękojmi zachowania tajemnicy. Postępowanie powinno zakończyć się w ciągu trzech miesięcy od jego rozpoczęcia, przy czym termin ten posiada charakter instrukcyjny, zatem jego niedochowanie nie powoduje skutków procesowych, a nadto może być on przedłużany. Ustawodawca nie określił maksymalnego terminu, w którym powinno się zakończyć postępowanie sprawdzające.

Poszerzone postępowanie sprawdzające można zakończyć w dwojaki sposób:

- wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa, gdy przeprowadzone czynności dowodowe wykażą, że osoba poddana postępowaniu daje rękojmię zachowania tajemnicy,
- decyzją o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, jeśli w toku czynności nie zostaną usunięte wątpliwości dotyczące możliwości zachowania przez sprawdzanego tajemnicy

Drugi rodzaj postępowania prowadzonego na podstawie przepisów u.o.i.n. obejmuje podmioty podejmujące działalność gospodarczą na obszarach, z którymi wiąże się konieczność dostępu do informacji niejawnych. Wydanie świadectwa następuje po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego, wszczynanego na wniosek przedsiębiorcy. Postępowanie obejmuje dwa zagadnienia:

- weryfikację na podstawie danych zawartych w rejestrach, ewidencjach, kartotekach, danych samego przedsiębiorstwa dotyczących: jego struktury oraz powiązań kapitałowych, źródeł pochodzenia środków finansowych i jego sytuacji finansowej, struktury organizacyjnej, systemu ochrony informacji niejawnych, w tym również środków bezpieczeństwa fizycznego oraz wszystkich osób wchodzących w skład organów zarządzających, kontrolnych oraz osób działających z ich upoważnienia, a w szczególności uzasadnionych przypadkach osób posiadających poświadczenia bezpieczeństwa,
- posiadanie przez osoby fizyczne – nieposiadających odpowiednich poświadczeń bezpieczeństwa, pełniących funkcje: kierownika przedsiębiorcy, pełnomocnika ochrony i jego zastępcy, osób zatrudnionych w pionie ochrony, administratora systemu teleinformatycznego i innych osób wskazanych przez przedsiębiorcę – rękojmi zachowania tajemnicy.

Termin zakończenia postępowania w sprawie świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego wynosi 6 miesięcy od chwili złożenia wniosku przez przedsiębiorcę. Termin zakończenia postępowania w sprawie wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego również posiada charakter instrukcyjny, a zatem jego przekroczenie nie powoduje negatywnych konsekwencji dla ważności całego postępowania.

Art. 64 ust. 1 u.o.i.n. określa, że postępowanie w sprawie wydania świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego może zakończyć się w trojaki sposób: 1) wydaniem świadectwa zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, 2) decyzją o odmowie wydania świadectwa, 3) decyzją o umorzeniu postępowania bezpieczeństwa przemysłowego.

Agencja w okresie ważności świadectwa jest uprawniona do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania sprawdzającego. Jeśli wynik postępowania jest dla przedsiębiorcy niekorzystny, wydaje się decyzję o cofnięciu świadectwa, a informacja o cofnięciu świadectwa jest niezwłocznie przekazywana do jednostek organizacyjnych, z którymi zawarł umowę przedsiębiorca, dzięki czemu mogą one podjąć działania zmierzające do zabezpieczenia informacji przed ich ujawnieniem nieuprawnionemu podmiotowi lub nawet też wszcząć czynności zmierzające do rozwiązania zawartej umowy z powodu braku koniecznych cech po stronie przedsiębiorcy, pozwalających mu na jej wykonanie.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych określa następujące uprawnienia Szefa ABW i funkcjonariuszy:

- organy administracji publicznej, właściciele i posiadacze obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej są zobowiązani do informowania Szefa ABW o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej, a ten może im w tym zakresie wydać wiążące polecenia;
- Szef ABW prowadzi, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych, wykaz osób podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną, lub członkach tych organizacji, albo poszukiwanych osobach prowadzących działalność terrorystyczną, lub osobach podejrzewanych o popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym, wobec których w Polsce zostało wydane zarządzenie o zatrzymaniu, poszukiwaniu lub postanowienie o poszukiwaniu listem gończym, poszukiwanych na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, osobach, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym;
- w sposób tajny prowadzi czynności wobec cudzoziemca, gdy istnieje obawa co do możliwości podejmowania przez niego działalności o charakterze terrorystycznym. Czynności te polegają na uzyskiwaniu i utrwalaniu: treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych, obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne, treści korespondencji w formie papierowej lub prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej, danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych

urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych oraz dostępu do przesylek i ich kontrolowaniu wobec takiej osoby. Okres trwania czynności nie może być dłuższy niż 3 miesiące, a o podjęciu takich działań zawiadamiany jest Prokurator Generalny, który może nakazać ich niezwłoczne przerwanie oraz minister koordynator służb specjalnych. Przedsiębiorcy są zobowiązani do zapewnienia warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających podjęcie przez funkcjonariuszy ww. czynności niejawnych, przy czym przedsiębiorcy telekomunikacyjni mają obowiązek uczynić to bezpłatnie;

- pobierania obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy lub nieinwazyjnego pobierania materiału biologicznego w celu oznaczenia profilu DNA osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku gdy: istnieje wątpliwość co do tożsamości osoby lub istnieje podejrzenie nielegalnego przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej albo wątpliwość co do deklarowanego celu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, podejrzenie co do zamiaru nielegalnego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ewentualnie gdy istnieje podejrzenie związku osoby ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, lub jeśli taka osoba mogła uczestniczyć w szkoleniu terrorystycznym.
- dostępu do baz danych prowadzonych przez publiczne podmioty,
- uzyskania nieodpłatnego dostępu do obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych oraz otrzymywania nieodpłatnie kopii zarejestrowanego zapisu tego obrazu.

2. Agencja Wywiadu

2.1. *Zarys historii Agencji Wywiadu*

Agencja Wywiadu podobnie jak Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego rozpoczęła działalność dnia 29 czerwca 2002 r., gdy weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 maja 2002 r o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁴. AW przejęła zadania wywiadu cywilnego z likwidowanego Urzędu Ochrony Państwa. Agencja, jako element budujący jej tożsamość, wymienia doświadczenia wywiadu II RP, w tym przede wszystkim II Oddziału Sztabu Generalnego II RP oraz działania polskiego wywiadu wojskowego w Polskich Siłach Zbrojnych na Zachodzie, chlubiąc się działaniami polskich kryptologów, którzy doprowadzili do złamania niemieckiej maszyny szyfrującej „Enigma”, udziałem polskiego wywiadu w przygotowanych operacji „Torch” – desantu wojsk amerykańskich w Afryce Północnej w listopadzie 1942 r. oraz osiągnięciami wywiadowczymi w okresie II wojny światowej Krystyny Skarbek-Giżyckiej będącej inspiracją dla postaci VesperLynd w powieści „Casino Royal” Iana Fleminga.

³⁴ Na temat przyczyn rozwiązania UOP i powołania ABW i AW – szerzej rozdział 1.1.

2.2. Zadania Agencji Wywiadu

Art. 2 uoABWiAW statuuje, że Agencja jest właściwa w sprawach bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Przepis ten określa ogólną kompetencję AW jako formacji powołanej przede wszystkim do ochrony bezpieczeństwa kraju przed zagrożeniami znajdującymi się zagranicą. Stąd zasadą jest, że zadania AW są wykonywane poza granicami kraju, a jedynie w wyjątkowych wypadkach, gdy spełniona jest jedna przesłanka „prowadzone czynności mają związek z wykonywaniem zadań poza granicami RP” – Agencja może wykonywać czynności w Polsce, z tym że czynności operacyjno-rozpoznawcze są wykonywane za pośrednictwem Szefa ABW. Zadania powierzone Agencji zostały wymienione w art. 6 ust. 1 uoABWiAW należą do nich:

1. Działania charakterystyczne dla służby wywiadowczej tj.:

- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej potencjału ekonomicznego i obronnego;
- rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym godzącym w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość i nienaruszalność terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ochrona zagranicznych przedstawicielstw Rzeczypospolitej Polskiej i ich pracowników przed działaniami obcych służb specjalnych i innymi działaniami mogącymi przynieść szkodę interesom Rzeczypospolitej Polskiej;
- zapewnienie ochrony kryptograficznej, czyli stosowanie metod przekształcenia informacji jawnej w zaszyfrowaną³⁵ łączności z polskimi placówkami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz poczty kurierskiej;
- rozpoznawanie międzynarodowego terroryzmu, ekstremizmu oraz międzynarodowych grup przestępczości zorganizowanej;
- rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawanie międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;
- rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na bezpieczeństwo państwa, oraz podejmowanie działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;

³⁵ Por. M. Koziół, *Bezpieczeństwo i ochrona systemów informatycznych*, Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie nr 7 (2005), s. 49; J. Przetocki, J. Urbanowicz, A. Wittlin, *Czynności elektroniczne i kryptografia w pracy notariusza*, Rejent nr 8 rok 1999 r., s. 97

- rozpoznawanie, przeciwdziałanie i zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym wymierzonym przeciwko obywatelom lub mieniu Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, z wyłączeniem zdarzeń o charakterze terrorystycznym wymierzonych przeciwko personelowi lub mieniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
 - prowadzenie wywiadu elektronicznego;
2. inne kompetencje określone w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych, np. w obszarze działalności gospodarczej:
- na podstawie art. 32 ust. 1 pkt. 1a i 1b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³⁶ Szef AW i ABW wyrażają opinię – na wniosek ministra właściwego do spraw energii przed wydaniem przez niego zgody na budowę lub rozbiórkę linii przesyłowej elektroenergetycznej, dochodzącej do granicy Rzeczypospolitej Polskiej; albo wyrażają opinię na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki surowcami energetycznymi przed wydaniem przez niego zgody na budowę, rozbiórkę gazociągu przesyłowego albo rurociągu dalekosiężnego ropy naftowej lub produktów naftowych, a także gazociągu albo rurociągu ropy naftowej lub produktów naftowych dochodzących do granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Opinie takie wskazują, czy tego rodzaju budowie nie będą stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Polski,
 - wedle art. 123 ust. 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne³⁷ Szef AW może wystąpić z wnioskiem do Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o udzielenie odmowy udzielenia rezerwacji częstotliwości, jej zmiany lub cofnięcie oraz odmowy wydania pozwolenia radiowego lub jego cofnięcie z powodu wystąpienia zagrożenia obronności, bezpieczeństwa kraju lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Prezes UKE jest zobowiązany do zwrócenia się do Szefa Agencji z wnioskiem o wydanie opinii, dotyczącej występowania okoliczności wskazujących na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa w sprawie wydania lub cofnięcia koncesji. Nadto gdy po przeprowadzeniu przez Prezesa UKE kontroli u operatora ujawnią się okoliczności wskazujące na konieczność wydania decyzji: zakazującej wykonywania działalności telekomunikacyjnej, zmieniającej lub cofającej rezerwację częstotliwości, zasobów orbitalnych lub przydziału numeracji – Prezes UKE powinien zasięgnąć opinii Szefa AW przed wydaniem rozstrzygnięcia w tym zakresie³⁸.

³⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 725 ze zm.

³⁷ Dz.U. z 2024 r. poz. 34 ze zm.

³⁸ Należy wskazać, że takie same zadania ma także Szef ABW.

2.3. Organizacja Agencji Wywiadu

Agencja Wywiadu jest zorganizowana w taki sam sposób jak ABW, a więc struktura Agencji również jest urządzona zgodnie z zasadami jednoosobowego kierownictwa i elastycznej struktury.

Agencją kieruje „Szef”, posiadający status centralnego organu administracji rządowej. Jednocześnie AW, tak samo jak ABW i CBA, jest organem pozaresortowym, nie podlega bowiem żadnemu z ministrów, lecz bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów lub – jeśli został powołany – ministrowi koordynatorowi ds. służb specjalnych.

Premier posiada również decydujące znaczenie, gdy chodzi o powołanie lub odwołanie Szefa ABW. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 uoABWiAW Szefa AW powołuje i odwołuje PRM po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Opinie przedstawione przez ww. organy nie mają dla premiera charakteru wiążącego, a zatem może, ale nie musi, kierować się zawartymi w nich wnioskami lub uwagami.

Kandydat na stanowisko Szefa AW powinien spełniać wszystkie określone w art. 15 uoABWiAW przesłanki:

- legitymować się wyłącznie obywatelstwem polskim,
- korzystać z pełni praw publicznych,
- wykazywać się nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną,
- dawać rękojmię należytego wykonywania zadań,
- spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”,
- wykazać, że nie pełnił służby zawodowej, ani nie pracował i nie był współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w Polsce Ludowej,
- wykazać, że nie był sędzią, który, orzekając, uchybił godności urzędu lub sprzeniewierzył się niezawisłości sędziowskiej.

Stanowisko Szefa AW nie ma charakteru kadencyjnego. Trwałość jego stosunku zatrudnienia zadań chronią jedynie przesłanki odwołania go ze stanowiska. Zgodnie bowiem z art. 16 uoABWiAW jego odwołanie może mieć miejsce, gdy spełniony zostanie co najmniej jedna z wymienionych przesłanek:

- zrezygnuje z zajmowanego stanowiska,
- zrzeknie się obywatelstwa polskiego lub otrzyma obywatelstwa innego państwa,
- zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo lub przestępstwo skarbowe,
- utraci predyspozycje niezbędne do zajmowania stanowiska,
- zaprzestanie wykonywanie obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

W sytuacji, gdy Szef Agencji nie może pełnić funkcji lub istnieje wakat na tym stanowisku – PRM na okres nie dłuższy niż trzy miesiące – może powierzyć pełnienie funkcji szefa jego zastępcy lub innej osobie.

Zastępców Szefa Agencji powołuje i odwołuje premier, na wniosek Szefa AW po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Podobnie jak w przypadku Szefa ABW, Prezes Rady Ministrów nie jest związany opinią sejmowej komisji. Ustawa nie określa liczby zastępców Szefa Agencji. Liczba zastępców zależy od potrzeb formacji.

Szef AW kieruje służbą osobiście lub przez zastępców, nadto jest on uprawniony do upoważnienia poszczególnych funkcjonariuszy do podejmowania w jego imieniu poszczególnych spraw, z wyjątkiem niektórych czynności o charakterze operacyjno-rozpoznawczym³⁹.

Elastyczność struktury AW oznacza, że ustawa nie statuuje ani zasad powoływania jednostek organizacyjnych, ani liczby jednostek Agencji. Wyjątkiem jest wewnętrzna służba ochrony. Organizacja wewnętrzna AW jest uzależniona od jej zadań. Liczba jednostek organizacyjnych Agencji jest zatem wymieniona w statucie nadawanym w formie zarządzenia przez premiera⁴⁰. Nadto Szef Agencji, w zależności od potrzeb służby, na podstawie zarządzenia w zakresie swojej właściwości, może tworzyć, przekształcać i likwidować ośrodki szkolenia Agencji, określając ich strukturę, zadania oraz zasady funkcjonowania w zakresie nieobjętym innymi przepisami oraz tworzyć zespoły o charakterze stałym lub doraźnym, określając ich nazwę, skład osobowy oraz szczegółowy zakres i tryb działania.

2.4. Zakres uprawnień funkcjonariuszy Agencji Wywiadu

Art. 22 uoABWiAW określa, że funkcjonariusze AW w zakresie powierzonych Agencji zadań zostali wyposażeni w uprawnienie od wykonywania dwojakich czynności: operacyjno-rozpoznawczych oraz analityczno-informacyjnych.

W ramach pierwszego rodzaju czynności funkcjonariusze na postawie art. 24 uoABWiAW mają prawo do żądania udzielenia nieodpłatnie niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Tego rodzaju instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielania nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa. Ponadto funkcjonariusze mogą zwrócić się o niezbędną pomoc

³⁹ Dotyczy to zarządzeń podejmowanych w zakresie kontroli operacyjnej, zakupu kontrolowanego, kontroli danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych

⁴⁰ Obecnie zgodnie z Zarządzeniem z dnia 26 czerwca 2002 r. Nr 74 Prezesa Rady Ministrów sprawie nadania statutu Agencji Wywiadu (M.P. z 2011 r. poz. 711) skład AW wchodzi: 1) Departament Operacyjny; 2) Departament Informacyjny; 3) Departament Techniczny; 4) Biuro Bezpieczeństwa; 5) Biuro Finansowo-Administracyjne; 6) Biuro Kadr i Szkoleń; 7) Biuro Prawne; 8) Gabinet Szefa;

do podmiotów niepublicznych, a w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Funkcjonariusze AW są uprawnieni do korzystania z pomocy tajnych współpracowników, którzy za swoje czynności mogą otrzymywać wynagrodzenie z funduszu operacyjnego. Podobnie ja w przypadku ABW funkcjonariusze Agencji mogą wykonywać zadania za pomocą kamuflażu, czyli używając form i metod realizacji zadań, zgromadzonych informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy tych Agencji, w tym także używając odpowiednio przerobionych dokumentów publicznych lub środków identyfikacji elektronicznej.

Funkcjonariusze są uprawnieni do użycia środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej czyli: technik – transportowych, obrony, ataku i obezwładnienia, kajdanek zakładanych na ręce lub nogi, pałki służbowej, psa służbowego; ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, przedmiotów przeznaczonych do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej oraz pojazdu służbowego w enumerowane wymienionych przypadkach, a więc wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem; odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; przeciwdziałania niszczeniu mienia; zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia; ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; pokonania biernego i czynnego oporu oraz przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji. Nadto mogą oni użyć broni palnej, gdy powstanie potrzeba: odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na takie wartości jak – życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby, albo potrzeba przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia albo podjęcia pościgu za osobą, która dokonuje takiego zamachu; przedstawienia się osobie, która nie podporządkowała się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby albo usiłującej bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania; zatrzymania pojazdu, gdy jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu funkcjonariusza lub innej osoby albo stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów; oddania strzału ostrzegawczego oraz zniszczenia

lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego w przypadkach określonych w prawie lotniczym.

Funkcjonariusze są uprawnieni do doprowadzenia osoby zatrzymanej do właściwych organów oraz poruszania się w konwoju i wydawaniu w związku z tym poleceń innym osobom, jeżeli jest konieczne dla zapewnienia bezpieczeństwa.

Realizując zadania analityczno-informacyjne Agencja i jej funkcjonariusze są uprawnieni do pozyskiwania wszelkich informacji, w tym także niejawnych, gromadzenia ich oraz przetwarzania. Dotyczy to również danych osobowych, w tym sensytywnych, gdy czynności na nich dokonywane są uzasadnione realizowaniem zadań AW. Agencja pozyskuje dane samodzielnie, ale art. 41 uoABWiAW nakłada na organy administracji rządowej obowiązek niezwłocznego przekazywania Szefowi AW ważkich dla bezpieczeństwa zewnętrznego i międzynarodowej pozycji Rzeczypospolitej informacji dotyczących m.in. zagrożeń zewnętrznych godzących w bezpieczeństwo, obronność, niepodległość oraz integralność terytorialną i nienaruszalność granic Rzeczypospolitej Polskiej; zagrożeń dla międzynarodowych sojuszy, układów politycznych i układów wojskowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną; o międzynarodowym terroryzmie i ekstremizmie oraz międzynarodowych grupach przestępczości zorganizowanej; międzynarodowego handlu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia oraz zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem broni masowej zagłady oraz środków jej przenoszenia; zagrożeń występujących w rejonach konfliktów i kryzysów międzynarodowych; zagrożeń realizacji celów polityki zagranicznej lub interesów ekonomicznych państwa.

3. Służba Kontrwywiadu Wojskowego

3.1. *Zarys historii Służby Kontrwywiadu Wojskowego*

Wojskowe służby specjalne, a więc: Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁴¹ rozpoczęły wykonywanie powierzonych im zadań z dniem 1 października 2006 r. SKW przejęła część kompetencji w zakresie ochrony bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami o charakterze militarnym w miejsce zlikwidowanych z dniem 30 września 2006 r. – Wojskowych Służb Informacyjnych⁴². Pretekstem to likwidacji WSI było charakterystyczne dla części prawicowych polityków i komentatorów przeświadczenie o wielkiej roli

⁴¹ Dz.U. Nr 104, poz. 711 ze zm.

⁴² Ta formacja działała na podstawie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, Dz.U. Nr 139 poz. 1326 ze zm.

służb specjalnych i innych tajnych związków na życie polityczne i gospodarcze, a nadto rzekomy brak weryfikacji funkcjonariuszy i żołnierzy wojskowych służb specjalnych po 1989 r., jak bowiem podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego „możliwość bezprawnej ingerencji służb specjalnych w sferę polityki i ekonomii zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu państwa, zatem stworzenie systemu prawno-organizacyjnego gwarantującego neutralność służb – jest jednym z podstawowych obowiązków organów władzy publicznej [...] Wojskowe Służby Informacyjne usytuowane w strukturze Sił Zbrojnych RP od momentu swojego powstania, formalnie podlegają cywilnemu Ministrowi Obrony Narodowej, jednak dotychczasowa praktyka ich funkcjonowania wskazuje, że cywilna i parlamentarna kontrola nad wojskowymi służbami specjalnymi była i pozostaje niedostateczna. Świadczą o tym przykłady wielokrotnego łamania prawa, prowadzenia nielegalnych operacji oraz politycznego wykorzystywania tych służb do walki z opozycją polityczną”⁴³. Zdaniem projektodawców WSI w istocie nie służyło Państwu, lecz partykularnym interesom, a umożliwiał to brak faktycznej kontroli nad tymi służbami. Stąd ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego powoływała likwidatora, który miał m.in. przygotować raport mający ujawniać rzekome nadużycia WSI i komisję weryfikacyjną, która miała decydować o przyjmowaniu żołnierzy i funkcjonariuszy do nowych służb. Likwidatorem WSI został kontrowersyjny polityk – A. Macierewicz, pod którego kierunkiem został przygotowany i opublikowany na początku 2007 r. „Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI”⁴⁴, który jednak faktycznie nie potwierdzał założeń, dla których zlikwidowano WSI. Nadto wskazywano, że sam raport – przetłumaczony na polecenie A. Macierewicza na język rosyjski – w istocie ujawniał sposoby działania polskich służb specjalnych, co w niektórych wypadkach mogło doprowadzić do zdemaskowania polskiej agentury. Dodatkowo szereg osób wymienionych w „Raporcie” wystąpiło z roszczeniami cywilnoprawnymi ze względu na podanie o nich danych nieprawdziwych – co skutkowało wypłatą na ich rzecz dużych odszkodowań przez Skarb Państwa⁴⁵. Równie kontrowersyjna była działalność Komisji Weryfikacyjnej kierowanej przez historyka S. Centkiewicza. Po latach okazało się bowiem, że jednym z jego współpracowników była osoba zatrzymana przez ABW z powodu współpracy z rosyjskim wywiadem⁴⁶. Tak więc wydaje się, że założenia, dla których zlikwidowano WSI i powołano nowe wojskowe służby

⁴³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego*. Druk Sejmowy nr 404 Sejm V Kadencji.

⁴⁴ M. P. Nr 11 poz. 110.

⁴⁵ Por. <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/antoni-macierewicz-przeprasza-za-raport-o-wsi/tb3r5y8> [dostęp: 10.07.2024 r.].

⁴⁶ <https://www.rp.pl/sluzby/art37577261-rola-rosyjskiego-szpiega-w-likwidacji-wsi-sluzby-przeswietlaja-zycie-tomasza-l> [dostęp: 7.07. 2024 r.].

specjalne, okazały się błędne i w dodatku osłabiły polski potencjał obronny w zakresie działań niejawnych. Obecnie zatem obie wojskowe służby specjalne moźolnie muszą odbudowywać swój potencjał oraz – co jest szczególnie ważne – autorytet, aby móc podołać wyznaczonym im zadaniom.

3.2. Zadania Służby Kontrwywiadu Wojskowego

Art. 1 uoSKWiSWW określa Służbę Kontrwywiadu Wojskowego jako służbę specjalną właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności Państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Opisywana formacja ma zatem charakter kontrwywiadowczy, jej działanie ukierunkowane jest przede wszystkim na ochronę potencjału militarnego Polski, w tym zdolności bojowych Sił Zbrojnych RP. Kompetencje SKW można podzielić na pięć grup:

1. Rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie, popełnianych przez żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową, funkcjonariuszy SKW i SWW, a także pracowników SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych MON, przestępstw skierowanych przeciwko bezpieczeństwu militarnemu kraju lub związanych z konfliktami zbrojnymi tj.: przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstw wojennych określonych w rozdziale XVI k.k. oraz innych ustawach i umowach międzynarodowych; przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej statuowanych w rozdziale XVII k.k. oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność, zamachu na jednostkę SZ RP określonego w art. 140 k.k.; korupcyjnych, gdy są one skierowane przeciwko interesom SZ RP, przeciwko ochronie informacji określonych w rozdziale XXXIII k.k., jeśli zagrażają bezpieczeństwu lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON oraz takich samych czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność; opisanych w art. 33 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa⁴⁷, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, innych przestępstw, jeśli godzą one w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON oraz państw zapewniających wzajemność; przestępstw przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, gdy dotyczą przestępstw, do których ścigania jest uprawniona SKW. Służba ściga sprawców ww. przestępstw oraz ujawnia mienie zagrożonego przypadkiem w związku z tymi przestępstwami. Nadto SKW jest uprawniona do rozpoznawania, zapobiegania oraz wykrywania zdarzeń oraz przestępstw o charakterze terrorystycznym godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON. Zadania te opisywana służba wykonuje współdziałając z Żandarmerią Wojskową lub innymi organami powołanymi do zwalczania przestępstw;

⁴⁷ Dz.U. z 2023 poz. 1582.

2. Ochrona kontrwywiadowcza, która obejmuje trzy kompetencje:
 - wykonywanie zadań organu nadzorującego ochronę informacji niejawnych w Ministerstwie Obrony Narodowej oraz jednostkach organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, w ataszatach obrony w placówkach zagranicznych; w stosunku do żołnierzy w służbie czynnej wyznaczonych na stanowiska służbowe w jednostkach organizacyjnych nie będących częścią resortu Obrony Narodowej lub ataszatami,
 - prowadzenie kontrwywiadu radioelektronicznego oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony kryptograficznej i kryptoanalizy,
 - ochronę bezpieczeństwa jednostek wojskowych, innych jednostek organizacyjnych MON oraz żołnierzy wykonujących zadania służbowe poza granicami państwa oraz ochrony bezpieczeństwa badań naukowych i prac rozwojowych zleconych przez SZ RP i inne jednostki organizacyjne MON oraz produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o przeznaczeniu wojskowym;
3. Działania o charakterze informacyjnym polegające na uzyskiwaniu, gromadzeniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu właściwym organom informacji posiadających znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej SZ RP lub innych jednostek organizacyjnych MON i jednocześnie podejmowania działań, aby eliminować ustalone niebezpieczeństwa;
4. Podejmowania innych działań, statutowanych dla tej formacji dla SKW w innych ustawach⁴⁸, a także umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana;
5. Uczestniczenie w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia.

3.3. Organizacja Służby Kontrwywiadu Wojskowego

SKW jest zbudowana wedle trzech zasad: jednoosobowego kierownictwa, centralizacji oraz hierarchicznego podporządkowania.

Zasada jednoosobowego kierownictwa oznacza, że na czele formacji stoi jednoosobowy organ centralnej administracji – Szef SKW, którego powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii Prezydenta RP oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Należy wskazać, że faktycznie o powołaniu danej osoby na stanowiska Szefa lub jej odwołaniu decydują tylko PRM i Minister Obrony

⁴⁸ np. na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa a wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, organ opiniujący, do którego zalicza m.in. Szef SKW jest zobowiązany do delegowania swoich funkcjonariuszy lub pracowników do prac zespołu kontrolnego. Celem kontroli przeprowadzanych jest zbadanie stanu przestrzegania zasad obrotu bronią przez koncesjonariusza.

Narodowej, ponieważ opinia zarówno prezydenta RP, jak i Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych nie ma dla premiera charakteru wiążącego. Art. 13 ust. 2 uoSKWiSWW wskazuje na tryb postępowania w zakresie uzyskiwania opinii koniecznym dla odwołania lub powołania szefa SKW. W tym wypadku najpierw PRM powinien otrzymać opinie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, a następnie zwrócić się o opinie do prezydenta RP, gdyż do wniosku o opinię skierowanego do prezydenta RP należy dołączyć opinie zarówno Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, jak i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Kandydat na stanowisko Szefa SKW powinien spełniać następujące warunki formalne:

- 1) legitymować się wyłącznie polskim obywatelstwem;
- 2) korzystać z pełni praw publicznych;
- 3) wykazywać się nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną;
- 4) dawać rękojmię należytego wykonywania zadań;
- 5) spełniać wymagania określone w przepisach ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”;
- 6) posiadać wyższe wykształcenie;
- 7) wykazać, że nie pełnił służby zawodowej lub pracy ani tajnej współpracy z organami bezpieczeństwa państwa działającymi w okresie Polski Ludowej;
- 8) wykazać, że nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu dyscyplinarnego za sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej w latach 1944-89.

PRM może odwołać Szefa SKW, jeśli spełniona jest co najmniej jedna z enumeratywnie wymienionych w art. 17 uoSKWiSWW przesłanek, tj.:

- 1) zrezygnuje on z zajmowanego stanowiska;
- 2) zrzeknie się obywatelstwa polskiego lub nabeędzie obywatelstwo innego państwa;
- 3) zostanie skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe;
- 4) utraci predyspozycje niezbędne do zajmowanego stanowiska;
- 5) nie wykonuje obowiązków z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące.

Szefem omawianej formacji może zostać funkcjonariusz SKW – wówczas stosuje się do niego przepisy ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego. Z kolei jeśli na Szefa służby zostanie powołana osoba niebędąca żołnierzem zawodowym lub funkcjonariuszem, wówczas do jego stosunku zatrudnienia stosuje się przepisy o powołaniu z rozdziału III Działu Drugiego K.p.

Zastępców Szefa SKW powołuje i odwołuje na jego wniosek Minister Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

UoSKWiSWW nie określa ilu zastępców może mieć Szef SKW. W tym zakresie liczba osób, które mają być zastępcami szefa formacji, zależy od jej potrzeb.

Zasada centralizacji oznacza, że Szef SKW jednoosobowo kieruje formacją, a zastępcy, jak i inni funkcjonariusze mogą go zastępować tylko w takim zakresie, w jakim on sam ich upoważni.

Zgodnie z zasadą hierarchicznego podporządkowania, funkcjonariusze są zobowiązani wykonywać polecenia przełożonych, a Szef SKW może wydawać im polecenia bezpośrednio, bez konieczności konsultowania się z ich bezpośrednimi przełożonymi.

UoSKWiSWW nie statuuje kształtu struktury organizacyjnej formacji, pozostawiając to statutowi nadanemu przez Ministra Obrony Narodowej w formie zarządzenia. Zanim jednak Minister Obrony Narodowej nada SWW statut musi otrzymać zgodę PRM⁴⁹. Takie rozwiązanie służy temu, aby struktura organizacyjna SKW, była jak najlepiej dostosowana do warunków zmieniającego się otoczenia, w którym ta formacja wykonuje swoje zadania. Dla zabezpieczenia zajętych i wykorzystywanych przez formację obszarów i obiektów powołana jest wewnętrzna służba ochrony. UoSKWiSWW przewiduje ponadto, że w jednostkach wojskowych wykonujących misje poza Polską mogą być tworzone jednostki organizacyjne SKW w celu zapewnienia bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP. Nadto art. 10 ust. 1c uoSKWiSWW wskazuje, że SKW może tworzyć tzw. zespoły zadaniowe powoływane w celu lepszego współdziałania z innymi podmiotami, zajmującymi się ochroną bezpieczeństwa Państwa, w szczególności zaś dla zapewnienia bezpieczeństwa wojsk sojuszniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w SKW.

SKW jest finansowana z budżetu państwa z części – obrona narodowa. Całość kosztów działania SKW nie podlega jednak zasadzie jawności finansów publicznych, przepisom o rachunkowości czy zamówieniom publicznym. Działalność niejawna SKW jest bowiem finansowana z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego.

3.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego

Art. 25 uoSKWiSWW statuuje, że funkcjonariusze omawianej służby specjalnej wykonują trzy rodzaje zadań:

- 1) operacyjno-rozpoznawcze;
- 2) analityczno-informacyjne;
- 3) wynikające z przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych.

⁴⁹ Obecnie zgodnie z załącznikiem do zarządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 21 kwietnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Służbie Kontrwywiadu Wojskowego (M. P. z 2017 r. poz. 431 ze zm.), SKW posiada następujące jednostki organizacyjne: 1) Gabinet Szefa SKW; 2) zarządy I-VI; 3) Centrum Kontrwywiadowczej Osłony Wojsk Sojuszniczych; 4) Biura I-V; 4) Biuro Kadr; 5) Biuro Administracyjne; 6) Biuro Prawne; 7) Zespół Audytu Wewnętrznego oraz jednostki terenowe zwane Inspektorami, których siedziby znajdują się w: Białymstoku, Gdyni, Krakowie, Lublinie, Poznaniu i Warszawie.

W ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariusze SKW są uprawnieni do:

- obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy. Podmiot, wobec którego były prowadzone ww. czynności, może złożyć na podstawie przepisów k.p.k. zażalenie do prokuratora właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia czynności. Materiały pozyskane w toku takich czynności, dzieli się na dwie grupy: te, które można wykorzystać w postępowaniu karnym lub ważne ze względu na bezpieczeństwo potencjału obronnego oraz te, które nie mają takiej wartości. Pierwsze są wykorzystywane w toku dalszych działań formacji; drugie zaś na zarządzenie Szefa SKW są niezwłocznie protokolarnie i komisyjnie niszczone;
- dokonywania kontroli operacyjnej, która może być przeprowadzona, gdy spełnione są łącznie dwa warunki: 1) ww. środki w postaci obserwacji i rejestrowania okażą się bezskuteczne lub nieprzydatne; 2) Szef SKW uzyska w drodze postanowienia zgodę sądu. Wniosek Szefa SKW musi być poprzedzony uzyskaniem pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego. Kontrola operacyjna zarządzana jest na okres 3 miesiące, przy czym okres ten może być jednorazowo przedłużony przez sąd na dalsze 3 miesiące, a wyjątkowych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiają się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd może przedłużyć kontrolę na dalsze okresy, ale łączny okres kontroli operacyjnej nie może trwać dłużej niż rok. Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:
 - uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych,
 - uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne,
 - uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
 - uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych,
 - dostępie i kontroli zawartości przesyłek;
- pozyskiwania od przedsiębiorców telekomunikacyjnych, operatorów pocztowych oraz usługodawców świadczących usługi drogą elektroniczną danych niestanowiących przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną. Ww. przedsiębiorcy są zobowiązani do udostępnienia takich danych niezwłocznie i nieodpłatnie na pisemny wniosek Szefa SKW lub osoby przez niego upoważnionej,

lub ustne żądanie funkcjonariusza SKW, gdy legitymuje się pisemnym upoważnieniem Szefa SKW lub za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej funkcjonariuszowi SKW posiadającemu pisemne upoważnienie Szefa SKW. Legalność pozyskiwania takich danych podlega kontroli Wojskowego Sądu Okręgowego w Warszawie;

- dokonywania zakupu kontrolowanego, który jest zarządzany przez Szefa SKW po uzyskaniu uprzedniej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, którego nadto na bieżąco informuje o przebiegu tej czynności i ich wyniku;
- w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych zmierzających do udokumentowania przestępstw, do których zwalczania jest powołana kontrwywiadowcza wojskowa służba specjalna albo ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa, Szef SKW może zarządzić niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego. Zarówno o samym zarządzeniu, jak i przebiegu tego rodzaju czynności na bieżąco jest informowany Pierwszy Zastępca Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, który może w każdej chwili nakazać ich zaniechanie;
- wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze funkcjonariusze mogą stosować kamuflaż tj. środki, formy i metody realizacji zadań, zgromadzonych informacji oraz własnych obiektów i danych, które uniemożliwiają identyfikację funkcjonariuszy. Kamuflaż polega m.in. na używaniu dokumentów publicznych lub środków identyfikacji elektronicznej, które zawierają inne dane niż dotyczące funkcjonariusza, przy czym tworząc tzw. „legendę”, czyli nową jego tożsamość, SKW posiada uprawnienie do dokonywania zmian danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach prowadzonych przez organy administracji publicznej, służących uprawdopodobnieniu danych i informacji zawartych w tych dokumentach;
- w ramach zwalczania przestępstw, których przedmiotem ochrony jest pokój lub ludzkość, przestępstw wojennych, skierowanych przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej oraz takich czynów skierowanych przeciwko państwom obcym, które zapewniają wzajemność zamachu na jednostkę wojskową oraz godzących w bezpieczeństwo potencjału obronnego państwa, SZ RP oraz jednostek organizacyjnych MON, a także państw, które zapewniają wzajemność, Szef SKW jest uprawniony do wydania zarządzenia o zastosowaniu urządzeń uniemożliwiających telekomunikację na określonym obszarze, przez czas niezbędny do wykonywania czynności przez SKW. Działania kontrwywiadowczej wojskowej służby specjalnej powinny być jednak tak przeprowadzone, aby jak najbardziej zminimalizować skutki braku możliwości korzystania z usług telekomunikacyjnych. O zastosowaniu tego instrumentu Szef SKW powiadamia Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej;

- pozyskiwania osób wykonujących zadania dla obcych służb specjalnych lub organizacji terrorystycznych (odwróconych agentów). Zgodnie bowiem z art. 27a uoSKWiSWW Szef SKW może odstąpić od obowiązku zawiadomienia właściwego prokuratora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa oraz osobie, która według uzyskanych informacji lub materiałów może być sprawcą przestępstwa szpiegostwa lub przygotowuje się do działań terrorystycznych. Powyższe uprawnienie jest możliwe, gdy osoba podejrzana spełnia dwa warunki: po pierwsze świadomie i dobrowolnie ujawniła wszelkie okoliczności popełnionego czynu lub prowadzonej działalności i jednocześnie zobowiązała się do podjęcia tajnej współpracy z SKW, po drugie nie popełniła umyślnego przestępstwa przeciwko życiu albo innego przestępstwa umyślne, w wyniku którego nastąpiła śmierć człowieka lub ciężki uszczerbek na zdrowiu, albo nie współdziałała w popełnieniu takiego przestępstwa lub usiłowała je popełnić albo też nakłaniała inne osoby do popełniania takiego czynu. Osoba taka nie może również nadal wykonywać działań na szkodę Sił Zbrojnych RP lub bezpieczeństwa państwa. Ochrona wynikająca z art. 27a uoSKWiSWW może być cofnięta, jeśli osoba nią objęta łamie warunki współpracy lub popełniła jeden z czynów wykluczających możliwość podjęcia współpracy;
- SKW jest uprawniona do zbierania, w tym również w sposób niejawni, wszelkich danych osobowych – także sensytywnych. Formacja może ponadto korzystać z danych osobowych i innych informacji uzyskanych w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych przez uprawnione do tego organy, służby i instytucje państwowe oraz przetwarzać je bez wiedzy i zgody osoby, której te dane dotyczą. Warunkiem jednak skutecznego korzystania z takich danych jest, aby funkcjonariusz legitymował się pisemnym i imiennym upoważnieniem wydanym przez Szefa SKW. Administrator, do którego zwróciła się SKW o określone dane osobowe, przekazuje je nieodpłatnie;
- użycia środków przymusu bezpośredniego, gdy należy wyegzekwować wymagane prawem zachowanie zgodne z wydanym przez funkcjonariusza poleceniem; w celu odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; ochronę porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; przeciwdziałania niszczeniu mienia; zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia;
- użycia, w podobnych przypadkach jak funkcjonariusze ABW, broni palnej⁵⁰;
- żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Podmioty publiczne, nie mogą odmówić udzielenia SKW pomocy, gdy żądanie mieści się w ich kompetencjach,

⁵⁰ Patrz rozdział 1.4.

nadto nie mogą również żądać opłat za udzieloną pomoc. Funkcjonariusz może też zwrócić się o udzielenie niezbędnej pomocy do podmiotów niepublicznych (przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych), a w nagłych wypadkach nawet do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, jeśli ta pomoc może być udzielona w ramach obowiązujących przepisów prawa;

W ramach czynności analityczno-informacyjnych omawiana wojskowa służba specjalna zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 uoSKWiSWW jest zobowiązana do uzyskiwania, gromadzenia, analizowania, przetwarzania oraz przekazywania właściwym organom informacji, mogących mieć znaczenie dla obronności państwa, bezpieczeństwa lub zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP lub innych jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej. Wykonując to zadanie SKW, w sytuacji gdy informacje i materiały uzyskane w wyniku czynności tej służby wskazują, że sprawa będąca ich przedmiotem należy do zakresu działania innych organów, służb lub instytucji, przekazuje pozyskane dane wraz z materiałami właściwemu podmiotowi. Dotyczy to szczególnie działań, z których wynika, że dla danej sprawy właściwa jest inna służba specjalna lub mundurowa. Wyjątkowo SKW może w takiej sytuacji nadal wykonywać czynności operacyjno-rozpoznawcze w sprawie należącej do kompetencji innego podmiotu, jeśli spełnione są łącznie dwa warunki: 1) materialny, a więc gdy jest to uzasadnione bezpieczeństwem państwa, 2) uzyska zgodę Prezesa Rady Ministrów lub jeśli jest powołany – ministra koordynatora służb specjalnych. Wniosek o taką zgodę Szef SKW przedstawia za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, powiadamiając prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a po uzyskaniu zgody, powiadamia prezydenta RP o kontynuowaniu czynności.

W sytuacji gdy materiały lub informacje pozyskane w toku wykonywania zadań przez SKW wskazują na popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, lub podejrzenie ich popełniania, przedstawia się je właściwemu prokuratorowi, w celu podjęcia decyzji w zakresie ich dalszego procesowego wykorzystania. Z kolei jeśli informacje i materiały uzyskane przez SKW dostatecznie uzasadniają podejrzenie popełnienia wykroczenia lub wykroczenia skarbowego albo potwierdzają jego popełnienie, zawiadamia się organ właściwy dla ścigania ich sprawcy.

Funkcjonariusze SKW na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych wykonują zadania nadzoru i kontroli systemu ochrony informacji w Polsce w stosunku do Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, ataszatów obrony w placówkach zagranicznych oraz żołnierzy w służbie czynnej wyznaczonych na stanowiska służbowe w innych jednostkach organizacyjnych niż podległe MON czy ataszaty wojskowe. Zauważa się, że „takie zdefiniowanie zakresów podmiotowych stworzyło podział na sferę wojskową dla służby SKW i sferę cywilną

dla służby ABW⁵¹. Powyższy podział zakresu kompetencji został przyjęty, aby każda ze służb działała na obszarze, który jest przez nią jak najlepiej rozpoznany i znany, a jednocześnie, aby obie służby specjalne nie prowadziły ze sobą sporów kompetencyjnych. Zasady prowadzenia postępowań w sprawach informacji niejawnych przez SKW są takie same jak ABW⁵².

4. Służba Wywiadu Wojskowego

4.1. *Zarys historii Służby Wywiadu Wojskowego*

Służba Wywiadu Wojskowego podobnie jak SKW jest nową formacją, powstałą w miejsce zlikwidowanych WSI⁵³. Rozpoczęła ona działalność 1 października 2006 r. SWW nawiązuje do doświadczeń dwóch podmiotów. Po pierwsze II Oddziału Sztabu Generalnego WP będącego w istocie wyspecjalizowaną wojskową służbą specjalną o charakterze wywiadowczym i kontrwywiadowczym. Jednym z największych osiągnięć II Oddziału Sztabu Generalnego WP było złamanie szyfrów Armii Czerwonej w okresie wojny polsko-radzieckiej, co niewątpliwie było ważnym czynnikiem, który przyczynił się do zwycięstwa wojsk polskich podczas Bitwy Warszawskiej w 1920 roku. Po drugie SWW nawiązuje do doświadczeń Oddziału II Sztabu Naczelnego Wodza i Komendy Głównej Związku Walki Zbrojnej, a po przekształceniu – Armii Krajowej. Z kolei jednym z największych osiągnięć tej jednostki było poznanie zasad działania niemieckiej maszyny szyfrującej Enigma oraz przejęcie i dostarczenie do Wielkiej Brytanii rakiety V-2, co znaczenie wzmocniło potencjał aliantów podczas zmagania z hitlerowskimi Niemcami podczas II wojny Światowej⁵⁴.

4.2. *Zadania Służby Wywiadu Wojskowego*

Zadania SWW mają charakter wywiadowczy, a ta służba może je realizować tylko poza granicami Polski. Wyjątkowa opisywana służba specjalna może prowadzić działania w kraju, ale tylko wtedy, jeśli spełnione są dwa warunki – gdy są one związane z wykonywaniem zadań poza granicami państwa, a działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym mogą być w takiej sytuacji wykonywane jedynie za pośrednictwem SKW lub ABW. Niedopuszczalne jest zatem wykonywanie czynności SWW w Polsce, gdy nie ma ona związku z jej działaniami zagranicą, a nadto nie może ona w takiej sytuacji samodzielnie dokonywać czynności operacyjno-rozpoznawczych. W tym bowiem zakresie jest zobowiązana do korzystania z zasobów służb specjalnych działających na terenie Polski.

Szczegółowo zadania SWW zostały statutowane w art. 6 ust. 1 uoSKWiSWW.

⁵¹ M. Cyndel, L. Pietraszek [w:] *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, red. A. Ziółkowska, LEX 2024, art. 10.

⁵² Patrz rozdział 1.4.

⁵³ Szerzej na temat przyczyn likwidacji WSI i powstania nowych służb-patrz rozdział 3.1.

⁵⁴ Za <https://www.sww.gov.pl/historia/> [dostęp: 7 lipca 2024 r.].

Ustawa przewiduje dwa rodzaje podstawowych zadań SWW:

- 1) czynności rozpoznawcze
- 2) czynności analityczne

Pierwszy rodzaj zadań jest typowy dla służby wywiadowczej. Polegają one na:

- 1) uzyskiwaniu danych posiadających znaczenie dla SZ RP w tym także koniecznych dla wykonywania przez nie zadań poza terytorium kraju;
- 2) rozpoznawaniu i przeciwdziałaniu:
 - a) militarnym zagrożeniom zewnętrznym godzącym w obronność Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) zagrożeniom międzynarodowym terroryzmem;
- 3) rozpoznawaniu międzynarodowego obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także rozpoznawaniu międzynarodowego obrotu bronią masowej zagłady i zagrożeń związanych z rozprzestrzenianiem tej broni oraz środków jej przenoszenia;
- 4) rozpoznawaniu, przeciwdziałaniu i zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym wymierzonym przeciwko personelowi i mieniu SZ RP poza granicami państwa oraz zwalczaniu skutków takich zdarzeń;
- 5) rozpoznawaniu i analizowaniu zagrożeń występujących w rejonach napięć, konfliktów i kryzysów międzynarodowych, mających wpływ na obronność państwa oraz zdolność bojową SZ RP, a także podejmowaniu działań mających na celu eliminowanie tych zagrożeń;
- 6) prowadzeniu wywiadu elektronicznego na rzecz Sił Zbrojnych RP oraz przedsięwzięć z zakresu kryptoanalizy i kryptografii;
- 7) współdziałaniu w organizowaniu polskich przedstawicielstw wojskowych za granicą;
- 8) uczestniczeniu w planowaniu i przeprowadzaniu kontroli realizacji umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia;
- 9) podejmowaniu innych działań przewidzianych dla SWW w odrębnych ustawach, a także umowach międzynarodowych, którymi Rzeczpospolita Polska jest związana.

Drugi rodzaj działań polega na analizie zdobytych (jawnie i niejawnie) informacji oraz przekazywaniu ich odpowiednim organom w tym przede wszystkim osobom kierującym Siłami Zbrojnymi RP.

4.3. Organizacja Służby Wywiadu Wojskowego

Organizacja SWW jest podobna do organizacji SKW. Omawiana formacja jest więc również zbudowana na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, centralizacji i hierarchicznego podporządkowania – na jej czele stoi bowiem Szef posiadający status centralnego organu administracji rządowej, powoływany i odwoływany przez PRM, na wniosek Ministra Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii prezydenta RP

oraz Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Przy czym opinia prezydenta RP jest wyrażana po uzyskaniu opinii pozostałych organów, zgodnie bowiem z art. 13 ust. 12 uoSKWiSWW premier, składając wniosek do prezydenta RP o wyrażenie opinii, powinien dołączyć już do niego opinie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych i Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Szefem Służby może zostać: funkcjonariusz – wówczas stosuje się wobec niego przepisy ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, osoba nie będąca żołnierzem zawodowym lub funkcjonariuszem – wówczas do jego zatrudnienia stosuje się przepisy o powołaniu z rozdziału III Działu Drugiego K.p. Warunki, jakie musi spełniać Szef SWW, są takie same jak warunki, które są przewidziane dla Szefa SKW. Takie same są również przesłanki odwołania szefa tej służby specjalnej⁵⁵.

Szef SWW kieruje podległą sobie służbą bezpośrednio lub z pomocą swoich zastępców, których powołuje i odwołuje Minister Obrony Narodowej po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Przy czym ustawa nie określa liczby zastępców. Nadto Szef SWW może upoważniać poszczególnych funkcjonariuszy lub pracowników służby do wydawania w jego imieniu określonych decyzji.

Podobnie jak w przypadku SKW przepisy ustawy nie kształtują struktury organizacyjnej służby, pozostawiając to nadanemu przez Ministra Obrony Narodowej statutowi w formie zarządzenia. Zanim Minister Obrony Narodowej nada SWW statut musi otrzymać zgodę PRM⁵⁶. Przyjęte rozwiązanie, podobnie jak w przypadku innych służb specjalnych, ma zapewnić elastyczność struktury formacji – tak aby była ona jak najlepiej dostosowana do warunków zmieniającego się otoczenia, w którym wykonuje swoje zadania. Ustawa uoSKWiSWW przewiduje jednak pewnie wyjątek, bowiem podobnie jak w przypadku SKW dla zabezpieczenia zajętych i wykorzystywanych przez formację obszarów i obiektów powołana jest wewnętrzna służba ochrony. Nadto w jednostkach wojskowych wykonujących zadania zagranicą mogą być tworzone jednostki SWW w celu zapewnienia bezpieczeństwa i zdolności bojowej Sił Zbrojnych RP działających poza terytorium kraju. Poza tym w celu realizacji zadań Służby w ramach współdziałania z Siłami Zbrojnymi RP, w tym przede wszystkim dla zapewnienia bezpieczeństwa i właściwej realizacji zadań SWW poza granicami państwa, w SWW mogą być tworzone niejako *ad hoc* zespoły zadaniowe składające się z funkcjonariuszy SWW, żołnierzy zawodowych wyznaczonych

⁵⁵ Patrz rozdział 3.3.

⁵⁶ Obecnie zgodnie z zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie nadania statutu Służbie Wywiadu Wojskowego (M.P. Nr 44 poz. 385 ze zm.) W skład SWW wchodzi takie jednostki organizacyjne jak: 1) Gabinet Szefa; 2) Departamenty I-V; 3) Biuro Ochrony i Osłony; 4) Biuro Finansowo-Logistyczne; 5) Biuro Kadr; 6) Biuro Prawne; 7) Biuro Ewidencji i Archiwum; 8) Centrum Kształcenia; 9) Zespół Audytu Wewnętrznego. Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań jednostek organizacyjnych określają regulaminy organizacyjne tych jednostek.

na stanowiska służbowe w SWW oraz żołnierzy pełniących służbę w oddziałach lub pododdziałach SZ RP.

Zasady finansowania SWW są takie same jak SKW. Omawiana służba jest finansowana z budżetu państwa z części obrony narodowej. Całość kosztów działania SWW nie podlega jednak zasadzie jawności finansów publicznym, przepisom o rachunkowości czy zamówieniom publicznym, ponieważ działalność niejawną formacji jest finansowana z utworzonego na ten cel funduszu operacyjnego.

4.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego

Zgodnie z art. 25 uoSKWiSWW funkcjonariusze SWW, realizując zadania formacji, wykonują dwa rodzaje zadań:

- 1) operacyjno-rozpoznawcze;
- 2) analityczno-informacyjne.

W ramach wykonywania powierzonych jej zadań SWW ma prawo do pozyskiwania, gromadzenia, sprawdzania i przetwarzania wszelkich niezbędnych informacji, w tym również niejawnych, a także danych osobowych, w tym danych wrażliwych (sensytywnych).

Wykonując czynności operacyjno-rozpoznawcze, funkcjonariusze SWW są uprawnieni do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Wymienione instytucje, podmioty publiczne, do których zwrócą się funkcjonariusze o pomoc, jeśli żądanie mieści się w ich kompetencjach, nie mogą odmówić udzielenia SWW pomocy, a za udzielaną pomoc nie mogą żądać opłat. Nadto funkcjonariusze mogą zwrócić się o udzielenie niezbędnej pomocy do podmiotów niepublicznych (przedsiębiorców, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych), a w nagłych wypadkach nawet do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, jeśli ta pomoc może być udzielona w ramach obowiązujących przepisów prawa. Mogą oni korzystać przy stałym wykonywaniu czynności, w tym także czynności operacyjno-rozpoznawczych także z pomocy innych osób nie będących funkcjonariuszami (agentury), przy czym za tę pomoc agentom może być wypłacane wynagrodzenie z funduszu operacyjnego. Podobnie jak w przypadku innych służb nie każda osoba może być pozyskana jako agent⁵⁷.

Funkcjonariusze, wykonując swoje zadania, są nadto uprawnieni do:

- 1) użycia broni palnej, gdy wystąpi konieczność:
 - odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na: życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby ,
 - przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na ważne obiekty, urządzenia lub obszary,

⁵⁷ Patrz rozdział 1.4.

- przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby,
 - przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia albo podjęcia pościgu za osobą, która dokonuje takiego zamachu;
 - przeciwstawienia się osobie, która nie podporządkowała się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby albo usiłującej bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
 - zatrzymania pojazdu, gdy jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby albo stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów; oddania strzału ostrzegawczego;
 - zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego, w przypadkach określonych w prawie lotniczym.
- 2) Doprowadzenia osoby zatrzymanej do właściwego organu.
 - 3) Przeprowadzenia konwoju w celu przemieszczenia osoby z aresztu lub zakładu karnego, lub innych rzeczy lub materiałów wymienionych w art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 24 maja 2013 r o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵⁸.
 - 4) Korzystania z kamuflażu, a więc z metod i technik uniemożliwiających ich identyfikację. W ramach tego uprawnienia mogą oni posługiwać się dokumentami urzędowymi i środkami identyfikacji elektronicznej, które nadają im nową tożsamość.
 - 5) Sprawdzenia prewencyjnego czyli manualnego zbadania osoby, zawartości jej odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych lub których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, sprawdzeniu biochemicznym lub z wykorzystaniem psa służbowego w zakresie niezbędnym do realizacji celów podejmowanych czynności w danych okolicznościach oraz w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której czynności są wykonywane. Przy czym tego rodzaju czynności powinny dokonywać osoby tej samej płci co sprawdzany. Nadto funkcjonariusz SWW ma prawo do kontroli bagaży, środków transportu i ładunków polegającej na sprawdzeniu zawartości bagaży i sprawdzeniu ładunku poprzez manualne sprawdzenie ładunków i elementów konstrukcyjnych bagaży oraz znajdujących się w nich przedmiotów lub sprawdzeniu bagaży i ładunków z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego

⁵⁸ Dz.U. z 2024 poz. 383.

lub psa służbowego lub sprawdzeniu środków transportu z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających obiektów.

Zasady wykonywania czynności analityczno-informacyjnych są takie same jak w SKW⁵⁹.

5. Centralne Biuro Antykorupcyjne

5.1. *Zarys historii Centralnego Biura Antykorupcyjnego*

CBA jest najmłodszą polską służbą specjalną. Zostało ono bowiem powołane do życia ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶⁰. Jest to również służba nieznana dotychczasowej historii Polski. Do niedawna bowiem zadania związane ze zwalczaniem korupcji powierzone były przed wszystkim policji oraz częściowo – w zakresie korupcji zagrażającej interesom państwa – cywilnym służbom specjalnym, tj. ABW i jej poprzednikowi Urzędowi Ochrony Państwa.

Idea powołania szczególnej służby specjalnej, której podstawowym zadaniem byłaby walka z korupcją pojawiła się na początku XX wieku, gdy Polska była wstrząsana kolejnymi głośnymi „aferami” dotyczącymi wysokich urzędników państwowych, a których swego rodzaju kumulacją była tzw. „afera Rywina”, gdy znany producent filmowy pojawił się jako pośrednik tzw. „grupy trzymającej władzę”, żądając wielomilionowej łapówki od przedsiębiorcy zaangażowanego w rynek medialny, za przeprowadzenie w parlamencie ustawy zgodnej z jego interesami. Jak bowiem zauważono w uzasadnieniu do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, „W raporcie Transparency International za 2000 r. na 99 ocenianych państw Polska znalazła się na 44 miejscu jako kraj o wysokim stopniu skorumpowania. W analogicznym raporcie za 2003 r. na 106 ocenianych państw Polska zajęła już 64 miejsce. W raporcie za 2004 r. Polskę sklasyfikowano na pozycji 67, uznając przy tym za najbardziej skorumpowane państwo członkowskie Unii Europejskiej. W roku 2005 Polska znalazła się na miejscu 70, co świadczy o narastaniu tego negatywnego zjawiska, jakim w naszym kraju jest korupcja. Nade wszystko należy jednak podkreślić, że we współczesnym państwie demokratycznym korupcja jest poważnym zagrożeniem ładu instytucjonalnego. Dzieje się tak co najmniej z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, wykorzystywanie funkcji publicznych do osiągania korzyści prywatnych obniża zdolność państwa do organizowania życia zbiorowego społeczeństwa. Co się z tym wiąże, prowadzi do klęski celów polityki państwa określonych w ustawie zasadniczej. Po drugie, korupcja stanowi zaprzeczenie konstytucyjnej zasady równości wszystkich wobec prawa. W warunkach skorumpowanej rzeczywistości, ten absolutny fundament demokracji politycznej, zastępuje hasło:

⁵⁹ Patrz rozdział 3.4.

⁶⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 184.

„Dla przyjaciół wszystko, dla wrogów nic, a dla obcych prawo”. Jasno wynika chociażby z tych dwóch przesłanek, że przeciwdziałanie korupcji to jedno z najważniejszych zadań aparatu państwa. Jest to przede wszystkim zadanie rady ministrów, która w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, porządek publiczny oraz chroni interesy Skarbu Państwa”⁶¹. Przekonanie o powszechności korupcji w kraju osłabiało zatem pozycję międzynarodową Polski postrzeganej jako kraj słaby, niepewny, w istocie nieprzestrzegający standardów charakterystycznych dla nowoczesnych Państw typu zachodniego i jednocześnie sprawiało, że państwo Polskie nie miało autorytetu w oczach jego obywateli. Stąd podczas kampanii wyborczej 2005 r. dwa największe ówczesne ugrupowania opozycyjne – Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska w swoich programach przewidywały powołanie specjalnej formacji, której zadaniem będzie przede wszystkim zwalczanie korupcji. Rezultatem tego przekonania było utworzenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA).

Początkowo CBA była traktowana jako potrzebna i pożyteczna instytucja, która istotnie będzie skutecznym narzędziem do zwalczania korupcji. Jednak zaangażowanie tej instytucji w kampanię wyborczą w 2007 r. po stronie ówczesnie rządzącej partii, inwigilacja za pomocą izraelskiego programu Pegasus szefa kampanii wyborczej największej partii opozycyjnej w 2019 r., a także próby wykorzystania materiałów CBA podczas kampanii wyborczej w 2023 r. spowodowały, że wobec Biura pojawiły się wątpliwości, na ile rzeczywiście służy ono społeczeństwu, czy też raczej narzędziem wykorzystywanym przez jedno ugrupowanie polityczne przeciwko jego przeciwnikom. Dlatego też po wyborach 15 października 2023 r. pojawiły się projekty likwidacji CBA i przejęcia jego kompetencji przez specjalną wzorowaną na Centralnym Biurze Śledczym jednostkę organizacyjną policji⁶².

5.2. Zadania Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Zadania CBA określa kompetencja ogólna statutowana w art. 1 ust. 1 uoCBA, wedle którego „tworzy się Centralne Biuro Antykorupcyjne jako służbę specjalną do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa”. CBA jest zatem szczególną służbą specjalną powołaną do zwalczania dwojakich negatywnych dla działania Państwa zjawisk:

- 1) korupcji, która została zdefiniowana w art. 1 ust. 3a jako czyn:
 - polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej

⁶¹ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Druk sejmowy nr 275. Sejm V kadencji, s. 1.

⁶² Por. <https://infosecurity24.pl/sluzby-specjalne/centralne-biuro-antykorupcyjne/cba-tylko-do-konca-roku-znamy-szczegoly-likwidacji> [dostęp: 29.06.24 r.].

- osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji (korupcja czynna);
- polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio, lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji (korupcja bierna);
 - popełniany w toku działalności gospodarczej, obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, osobie kierującej jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującej w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie;
 - popełniany w toku działalności gospodarczej obejmującej realizację zobowiązań względem władzy (instytucji) publicznej, polegający na żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez osobę kierującą jednostką niezaliczaną do sektora finansów publicznych lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz takiej jednostki, jakichkolwiek nienależnych korzyści lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki i stanowi społecznie szkodliwe odwzajemnienie.
- 2) Działalności godzącej w interesy ekonomiczne Państwa, a więc takiej, która w rozumieniu art. 115 § 7 k.k. powoduje znaczną, a więc przekraczającą w chwili popełnienia czynu kwotę 200.000 zł szkodę w mieniu jednostek sektora finansów publicznych (art. 115 § 5 k.k.) lub dotyczy mienia wielkiej wartości czyli mienia, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 1 000 000 złotych (art. 115 § 6 k.k.) – jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych, ale otrzymujących środki publiczne oraz przedsiębiorstw działających z udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Tak skonstruowana kompetencja ogólna przyjęta została, ponieważ „ujęcie w ten sposób katalogu zadań CBA oznacza, że zasadniczym celem jego działania jest walka z nadużywaniem władzy i wykorzystywaniem uprzywilejowanej pozycji do osiągnięcia korzyści osobistych i majątkowych. W wymiarze indywidualnym działania CBA będą zatem ukierunkowane na wykrywanie przestępstw korupcyjnych i tych wszystkich czynów zabronionych, którym korupcja towarzyszy. Zadaniem CBA, w wymiarze walki z korupcją jako zjawiskiem, będzie natomiast ujawnianie nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów władzy publicznej oraz podmiotów

gospodarujących środkami publicznymi lub korzystających ze wsparcia finansowego państwa”⁶³. Konstrukcja szerokich właściwości Biura ma służyć skutecznemu zwalczaniu zjawiska korupcji, które posiada skompilowany, wielopłaszczyznowy charakter wychodzący poza elementy związane tylko z prawem karnym i stanowi swego rodzaju wyznacznik szczegółowych kompetencji Biura, które można podzielić na trzy grupy:

- 1) ściganie przestępstw,
- 2) kontrola jednostek publicznych lub gospodarujących majątkiem publicznym,
- 3) kontrola oświadczeń majątkowych osób sprawujących funkcje publiczne.

Do pierwszej grupy kompetencji CBA należy rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie oraz ściganie sprawców przestępstw popełnionych przeciwko:

- działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, określonych w art. 228-231 k.k. (art. 228 k.k. – sprzedajność, art. 229 k.k. – przekupstwo, art. 230-230a k.k. – płatna protekcja, art. 231 k.k. nadużycie funkcji), a także, o którym mowa w art. 14 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁶⁴; w przypadku tej ostatniej ustawy chodzi o przestępstwa polegające na złożeniu nieprawdziwego oświadczenia co do stanu majątkowego lub prowadzonej działalności gospodarczej małżonka (art. 8 ust. 1 i 10 ust. 1 ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne),
- wymiarowi sprawiedliwości, określonym w art. 233 k.k. (fałszywe zeznanie), wyborom i referendum, określonym w art. 250a k.k. (nakłanianie do głosowania), porządkowi publicznemu, określonym w art. 258 k.k. (zorganizowana grupa i związek przestępczy), wiarygodności dokumentów, określonych w art. 270-273 k.k. (fałsz materialny, fałsz intelektualny, wyłudzenie poświadczenia nieprawdy, użycie poświadczeń nieprawdy), mieniu, określonym w art. 286 k.k. (oszustwo), obrotowi gospodarczemu, określonych w art. 296-297 k.k. (nadużycie zaufania, łapownictwo menadżerskie, oszustwo finansowe), 299 k.k. (pranie brudnych pieniędzy) i 305 k.k. (zakłócanie przetargu publicznego), obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, określonym w art. 310 k.k., a także, o których mowa w art. 586-592 k.s.h. (art. 586 k.s.h. – niezgłoszenie upadłości, art. 587 k.s.h. – fałszywe dane, art. 588 k.s.h. – nabycie własnych akcji, art. 589 k.s.h. – bezprawne wydanie własnych dokumentów, art. 590 k.s.h. – umożliwienie bezprawnego głosowania, art. 591 k.s.h. – udział w bezprawnym głosowaniu, art. 592 - bezprawne wydanie akcji) oraz określonych w art. 179-183 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁶⁵ (art. 179 – ujawnienie tajemnicy zawodowej, art. 179a – ujawnienie poufnych informacji,

⁶³ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*. Druk sejmowy nr 275. Sejm V kadencji, s. 7.

⁶⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1090.

⁶⁵ Dz.U. z 2024 r. poz. 722 ze zm.

- art. 180 – ujawnienie informacji poufnej, art. 181 – wykorzystanie informacji poufnej, art. 182 – udzielenie rekomendacji, art. 183 – manipulacja), jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa;
- finansowaniu partii politycznych, określonych w art. 49d i 49f ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych⁶⁶ (przestępstwa te związane są z finansowaniem kampanii i podstawianiem nieprawdziwych danych), jeżeli pozostają w związku z korupcją;
 - obowiązkom podatkowym i rozliczeniom z tytułu dotacji i subwencji, określonych w rozdziale 6 k.k.s., jeżeli pozostają w związku z korupcją lub działalnością godzącą w interesy ekonomiczne państwa;
 - zasadom rywalizacji sportowej, określonych w art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie⁶⁷ (art. 46 – przyjęcie lub udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej, art. 47 – wykorzystanie wiedzy o czynie zabronionym wskazanym wcześniej w zakładach wzajemnych, art. 48 – pośrednictwo w ustalaniu wyniku);
 - obrotowi lekami, środkami spożywczymi specjalnego przeznaczenia żywieniowego, wyrobami medycznymi określonymi w art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁶⁸ (przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej).

W ramach kompetencji kontrolnej Biuro zajmuje się:

- ujawnianiem mienia zagrożonego przepadkiem w związku z przestępstwami określonymi w pierwszej grupie jego kompetencji;
- dokumentowaniem podstaw i inicjowanie realizacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych⁶⁹;
- ujawnianiem przypadków nieprzestrzegania określonych przepisami prawa procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie: prywatyzacji i komercjalizacji, wsparcia finansowego, udzielania zamówień publicznych, rozporządzania mieniem jednostek lub przedsiębiorców, o których mowa w art. 1 ust. 4 oraz przyznawania koncesji, zezwoleń, zwolnień podmiotowych i przedmiotowych, ulg, preferencji, kontyngentów, plafonów, poręczeń i gwarancji kredytowych;
- kontrolowaniem prawidłowości realizacji umów dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego;
- prowadzeniem działalności analitycznej dotyczącej zjawisk występujących w obszarze właściwości CBA oraz przedstawianie w tym zakresie informacji

⁶⁶ Dz.U. z 2023 poz. 1215.

⁶⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 2048.

⁶⁸ Dz.U. z 2024 poz. 930 ze zm.

⁶⁹ Dz.U. Nr 44, poz. 255, ze zm.

- prezesowi Rady Ministrów, prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, sejmowi oraz senatowi;
- podejmowaniem innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych.

Ostania właściwość CBA dotyczy uprawnienia tej służby specjalnej do ujawniania i przeciwdziałania przypadkom nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 115 § 19 k.k., składanych na podstawie odrębnych przepisów.

Biuro jest zatem zarówno organem ścigania przestępstw jak i organem kontrolnym. Jest to swego rodzaju „mix” uprawnień, który w założeniu ma dostosować omawianą służbę specjalną do wszechstronnego przeciwdziałania korupcji, ale też powoduje swego rodzaju „rozwodnienie” działania tej służby, która albo będzie dobrze wykonywała swoje działania kontrolne i w ten sposób zapobiegać korupcji albo też skoncentruje się na bezpośrednim ściganiu przestępstw zaniedbując swoje kompetencje kontrolne. Poza tym w zakresie uprawnień kontrolnym Biuro w istocie dubluje kompetencje organów kontroli, w tym przede wszystkim NIK – co nie sprzyja przejrzystości i konsekwencji działań kontrolnych instytucji państwowych.

5.3. Organizacja Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Biuro, jest instytucją zhierarchizowaną, funkcjonującą na zasadzie jednoosobowego kierownictwa. Na czele CBA stoi Szef, jak bowiem podniesiono w trakcie prac nad ustawą „w sferze organizacyjnej Centralne Biuro Antykorupcyjne będzie urzędem administracji rządowej, kierowanym przez Szefa CBA o statusie centralnego organu administracji rządowej. W projekcie założono, że Szef CBA będzie nadzorowany przez Prezesa Rady Ministrów”. Szef Biura kieruje formacją i w całości odpowiada za jego funkcjonowanie, ale podlega premierowi w tym zakresie, który w formie wytycznych określa kierunki działania Biura oraz co roku zatwierdza plan działania CBA na następny rok.

Szefa CBA powołuje na czteroletnią kadencję Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych, przy czym organ powołujący nie jest związany opiniami i może powołać Szefa CBA mimo negatywnej opinii jednego a nawet wszystkich podmiotów opiniujących. Szef CBA może być powołany na nie więcej niż dwie kadencje. Natomiast zastępców Szefa CBA powołuje Premier na wniosek Szefa Biura po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Kandydat na stanowisko Szefa CBA lub zastępcy Szefa CBA powinien spełniać warunki formalne statuowane w art. 7 ust. 1 uCBA tj.:

- posiadać wyłącznie obywatelstwo polskie;

- korzystać z pełni praw publicznych;
- wykazywać się nieskazitelną postawą moralną, obywatelską i patriotyczną;
- nie może być ukarany za przestępstwo popełnione umyślnie ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- spełniać wymagania określone w przepisach o ochronie informacji niejawnych w zakresie dostępu do informacji niejawnych o klauzuli tajności „ściśle tajne”;
- legitymować się wyższym wykształceniem;
- wykazać, że nie pełnił służby zawodowej lub pracy w organach bezpieczeństwa państwa, wymienionych w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁷⁰ lub też nie był tajnym współpracownikiem takich organów;
- wykazać, że nie był sędzią, który orzekając, uchybił godności urzędu, sprzeniewierzając się niezawisłości sędziowskiej.

W trakcie sprawowania urzędu Szef CBA nie może pełnić żadnej innej funkcji publicznej, pozostawać w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmować innego zajęcia zarobkowego poza służbą ani też być członkiem partii politycznej, ani uczestniczyć w działalności tej partii lub na jej rzecz.

Prezes Rady Ministrów może odwołać Szefa CBA z zajmowanego stanowiska. Następuje to w przypadku, gdy zrezygnuje on z zajmowanego stanowiska, przestał spełniać którykolwiek z warunków formalnych koniecznych dla sprawowania urzędu lub nie wykonuje obowiązków służbowych z powodu choroby trwającej nieprzerwanie ponad 3 miesiące. Odwołanie Szefa Biura ze stanowiska lub tymczasowa niemożność pełnienia przez niego obowiązków nie powoduje, że CBA pozostaje bez kierownictwa. W takiej bowiem sytuacji zgodnie z art. 9 uoCBA Premier może powierzyć danej osobie na czas nie dłuższy niż trzy miesiące pełnienie obowiązków Szefa CBA.

Działanie CBA na zasadzie jednoosobowego kierownictwa powoduje, że tylko jedna osoba – Szef CBA kieruje działaniami Biura i nie jest ograniczany przez kompetencje swoich zastępców lub innych funkcjonariuszy, którym może samodzielnie i jednostronnie powierzać załatwianie spraw w jego imieniu.

Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym nie określa sposobu budowania struktury Biura. W tym zakresie to Prezes Rady Ministrów nadaje CBA statut. W ten sposób struktura Biura może być na bieżąco dostosowywana do sytuacji, w której wykonuje ono swoje działania⁷¹. Natomiast struktura wewnętrzna poszczególnych jednostek organizacyjnych CBA oraz ich kompetencje są statuowane w regulaminach określanych w formie zarządzenia Szefa CBA.

⁷⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 102.

⁷¹ Obecnie obowiązuje zarządzenie nr 72 Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 6 października 2010 r. w sprawie nadania statutu Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu

5.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego

Uprawnienia funkcjonariuszy odpowiadają kompetencją, jakie zostały powierzone omawianej formacji, a więc są związane z jej obowiązkami w zakresie ścigania przestępstw oraz kontrolą.

W zakresie ścigania przestępstw funkcjonariusze Biura mają dwa rodzaje uprawnień:

- 1) dotyczące osób podejrzanych.
- 2) dotyczące osób i podmiotów niepodejrzanych, ale których pomoc jest konieczna dla skutecznego wykonywania przez CBA swoich zadań w zakresie ścigania przestępstw.

W pierwszej grupie uprawnień mieszczą się te, które bezpośrednio dotyczą podejrzanego, a więc:

- legitymowania danej osoby w celu ustalenia jej tożsamości;
- zatrzymywania osób w trybie i w przypadkach określonych w przepisach K.p.k.;
- przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i w przypadkach określonych w przepisach K.p.k.;
- dokonywania kontroli osobistej polegającej na sprawdzeniu zawartości odzieży i obuwia kontrolowanego i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłaniania przykrytej odzieżą powierzchni ciała, zawartości jego podręcznego bagażu oraz innych przedmiotów, w tym także znajdującej się na jego ciele odzieży, jamy ustnej, nosa, uszu oraz włosów osoby kontrolowanej, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach miejsc intymnych osoby kontrolowanej,
- przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków w portach i na dworcach lub innych miejscach odprawy podróżnych lub bagażu oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- dokonywania sprawdzenia prewencyjnego polegającego na manualnym przejrzaniu zawartości danej osoby odzieży oraz przedmiotów znajdujących się na jej ciele lub przez nią posiadanych, sprawdzeniu za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych lub których posiadanie jest zabronione, w szczególności broni, materiałów wybuchowych, środków odurzających, substancji psychotropowych i ich prekursorów, sprawdzeniu biochemicznym lub z wykorzystaniem psa służbowego w zakresie niezbędnym do realizacji celu podejmowanych czynności w danych okolicznościach

(M.P. Nr 96 poz. 753 ze zm.), wedle którego strukturę organizacyjną CBA można podzielić na jednostki centralne do których należą: Departament Operacyjno-Śledczy, Departament Bezpieczeństwa, Departament Postępowań Kontrolnych, Departament Analiz, Biuro Techniki Operacyjnej, Biuro Prawne, Biuro Finansów, Biuro Kadr i Szkolenia, Biuro Logistyki, Biuro Teleinformatyki i Gabinet Szefa oraz jednostki terenowe zwane delegaturami mieszczące się w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu.

oraz w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, wobec której czynności są wykonywane,

- stosowania w uzasadnionych przypadkach na zasadach statutowanych w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej – środków przymusu bezpośredniego i broni palnej,
- obserwowania i rejestrowania, przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych na podstawie ustawy o CBA.

Rzeczy, które zostaną ujawnione w trakcie wykonywania powyższych czynności, jeśli mogą być uznane za dowód w sprawie o przestępstwo, którego ściganie należy do zadań CBA, lub podlegające zajęciu w takim postępowaniu, są zatrzymywane za pokwitowaniem, a jeżeli ujawniono rzeczy mogące stanowić dowód w sprawie o przestępstwo lub podlegające zajęciu w postępowaniu, którego ściganie nie należy do zadań CBA – Biuro powiadamia o tym Policję. Funkcjonariusze mogą dokonywać czynności w sposób jawny, przedstawiając się, ale też są uprawnieni do działania w sposób niejawny w ramach kamuflażu, posługując się przy tym dokumentami publicznymi w taki sposób, aby uniemożliwić ich identyfikację.

Centralne Biuro Antykorupcyjne jest również uprawnione do innych działań niejawnych, które mają duże znaczenie dla wykrywania przestępstw. Przede wszystkim CBA jako służba specjalna jest uprawniona do dokonywania kontroli operacyjnej, która jednak jest ograniczona warunkami materialnym i formalnym. Warunek materialny oznacza, że kontrola operacyjna może być dokonywana tylko wtedy, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne. CBA powinno zatem wykazać, że ten rodzaj działania jest niezbędny do skutecznego wykrycia sprawcy przestępstwa w sytuacji, gdy inne podjęte działania okazały się w tym zakresie bezskuteczne lub nieprzydatne. Warunek formalny oznacza, że tego rodzaju czynności CBA nie może wykonać, jeśli szef Biura nie uzyska w drodze postanowienia sądu (Sądu Okręgowego w Warszawie) zgody na przeprowadzenie tego rodzaju czynności. Zasadą jest, że kontrola jest stosowana na okres 3 miesięcy. Po upływie tego terminu sąd, jeśli nadal istnieją przyczyny, dla których zarządzono kontrolę operacyjną, może jednorazowo przedłużyć okres czynności na dalsze 3 miesiące. Natomiast w szczególnie uzasadnionych przypadkach w sytuacji, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawią się nowe okoliczności istotne dla zapobieżenia lub wykrycia przestępstwa albo ustalenia sprawcy i uzyskania dowodów przestępstwa, sąd, na pisemny wniosek Szefa CBA, złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokurator Krajowy, może wydawać, również po upływie 6 miesięcy, kolejne postanowienia o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy, których łączna długość nie może jednak być dłuższa niż 12 miesięcy.

CBA może również pozyskiwać konieczne dla wykrywania przestępstw korupcyjnych dane od przedsiębiorców pocztowych lub telekomunikacyjnych oraz banków – dane osób korzystających z ich usług.

Ważnym uprawnieniem Biura jest prawo dokonywania zakupu kontrolowanego polegającego na niejawnym nabyciu lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub obrót są zabronione oraz kontrolowanego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej. Obie te czynności mogą być dokonane, gdy zostaną spełnione dwa warunki – materialny polegający na tym, że dokonanie tych czynności jest niezbędne dla sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów oraz formalny, gdy Szef CBA otrzyma pisemną zgodę Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratora Krajowego, którego na bieżąco informuje o przebiegu tych czynności, a także o ich wyniku.

Uprawnienia CBA wobec osób i podmiotów niepodjęrzanych, ale których pomoc jest konieczna dla skutecznego wykonywania przez CBA swoich zadań w zakresie ścigania przestępstw polegają na tym, że funkcjonariusze mogą:

- żądać udzielenia: niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej. Wymienione instytucje, organy i przedsiębiorcy są obowiązani, w zakresie swojego działania, do udzielenia nieodpłatnie tej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa,
- zwracać się o niezbędną pomoc do podmiotów niepublicznych, takich jak: przedsiębiorcy, jednostki organizacyjne i organizacje społeczne, jak również do każdej osoby o udzielenie pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa,
- posługiwać się tajnymi współpracownikami, którzy za swoje informacje mogą otrzymywać wynagrodzenie.

W postępowaniu kontrolnym zgodnie z art. 13 ust.1 pkt 2 uoCBA, funkcjonariusze Biura wykonują czynności kontrolne w celu ujawniania przypadków korupcji w instytucjach państwowych i samorządzie terytorialnym oraz nadużyć osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Cel kontroli dokonywanej przez Biuro powinien zatem pokrywać się z określoną w art. 1 ust. 1 uoCBA ogólną kompetencją tej służby specjalnej, tj. zwalczaniem korupcji w instytucjach publicznych. Biuro nie powinno zatem wykonywać kontroli w innym celu niż przeciwdziałanie lub zwalczanie korupcji (np. w celu sprawdzenia wykonania ustaw). Zakres podmiotowy kontroli obejmuje zatem dwa rodzaje podmiotów:

- osoby pełniące funkcje publiczne, które są zobowiązane do przestrzegania rygorów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez tego rodzaju osoby;
- jednostki sektora finansów publicznych, jednostki organizacyjne niezaliczane do sektora finansów publicznych otrzymujące środki publiczne oraz przedsiębiorcy wykonujący zamówienia na rzecz podmiotów publicznych lub korzystających ze środków bądź majątku publicznego.

Przebieg postępowania kontrolnego został szczegółowo uregulowany w rozdziale 4 uoCBA zatytułowanym „Czynności kontrolne funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego”. Zgodnie z art. 32 uoCBA może przeprowadzać dwa rodzaje kontroli: planowe i doraźne. Niezależnie od rodzaju kontroli decyzję o zarządzeniu kontroli podejmuje samodzielnie Szef CBA. Kontrole doraźne są podejmowane na podstawie zarządzenia Szefa CBA w sytuacji, gdy niezbędne jest natychmiastowe zbadanie określonego zagadnienia mającego duże znaczenie ochrony mienia lub interesu państwa. Natomiast kontrole planowe są wskazane w rocznym planie kontroli zatwierdzanym przez Szefa CBA. Ustawa nie różnicuje czynności kontrolnych podejmowanych przez CBA w zależności od tego, czy mamy do czynienia z kontrolą planową, czy też kontrolą doraźną. Czynności postępowania kontrolnego zawsze odbywają się w ten sam sposób. Postępowanie kontrolne jest podzielone na cztery stadia: czynności wstępne, kontrola, weryfikacja ustaleń kontroli oraz realizacja wyników kontroli.

Pierwsze stadium kontroli posiada charakter wewnętrzny i polega na sporządzeniu przez CBA planu kontroli, który zatwierdza Szef CBA lub inna osoba przez niego upoważniona. Zgodnie z treścią § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie szczegółowych warunków oraz trybu przygotowywania, prowadzenia i dokumentowania czynności kontrolnych przez funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego⁷² przy opracowywaniu programów kontroli uwzględnia się w szczególności cztery źródła informacji o działalności lub podmiocie stanowiącym przedmiot przyszłej kontroli: wyniki wcześniejszych kontroli, wyniki działalności analitycznej CBA, informacje pochodzące od organów państwowych i samorządowych oraz opinie ekspertów.

Z reguły czynności kontrolne zaczynają się u kontrolowanego od okazania przez funkcjonariusza legitymacji służbowej oraz imiennego upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, wystawionego przez Szefa CBA lub inną osobę przez niego upoważnioną. Upoważnienie zawiera: imię i nazwisko oraz numer legitymacji służbowej funkcjonariusza przeprowadzającego kontrolę, wskazanie podmiotu kontrolowanego, termin rozpoczęcia kontroli i przewidywany termin jej zakończenia,

⁷² Dz.U. z 2021 r., poz. 319 ze zm.

szczegółowy zakres kontroli oraz – co jest bardzo ważne dla kontrolowanego – pouczenie o jego prawach i obowiązkach. Istnieje jednak ewentualność rozpoczęcia kontroli bez upoważnienia. Art. 33 ust. 5 uoCBA statuuje, że w przypadku, jeśli okoliczności uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli, w szczególności zaś, jeśli istnieje ryzyko utraty materiału dowodowego, kontrola może być wszczęta po okazaniu legitymacji służbowej funkcjonariusza kontrolowanemu lub osobie przez niego upoważnionej, lub osobie pełniącej funkcję publiczną. W sytuacji gdy zostanie wszczęta kontrola bez upoważnienia okazanego kontrolowanemu, Biuro niezwłocznie, ale nie później niż w terminie 3 dni od dnia wszczęcia kontroli, doręcza upoważnienie do wszczęcia kontroli. W sytuacji gdy taka czynność nie zostanie dokonana – dokumenty z czynności kontrolnych nie mogą być uznane za dowód w postępowaniu kontrolnym.

W trakcie kontroli funkcjonariusz ma prawo wstępu do wszystkich pomieszczeń kontrolowanego, z zastrzeżeniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. W przypadku kontroli w określonej jednostce organizacyjnej jest ona zobowiązana do zapewnienia funkcjonariuszom warunków do przeprowadzenia kontroli. Art. 46a uoCBA wyłącza w stosunku do kontroli przeprowadzanej przez Biuro stosowanie ograniczeń dla organów kontroli wskazanych w rozdziale 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷³ w przypadku kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, a w kontroli udzielania zamówień publicznych, działu XI rozdziału 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁷⁴.

Kontroler podlega wyłączeniu od udziału w kontroli na wniosek lub z urzędu, jeżeli wyniki kontroli mogą dotyczyć jego praw lub obowiązków albo praw lub obowiązków jego małżonka lub osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia albo osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Powody wyłączenia kontrolującego trwają mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli. Nadto funkcjonariusz CBA przeprowadzający kontrolę podlega wyłączeniu również w przypadku zaistnienia w toku kontroli okoliczności mogących wywołać uzasadnione wątpliwości, co do jego bezstronności. O wyłączeniu postanawia Szef CBA. Takie postanowienie jest ostateczne. Szef CBA może także, na wniosek lub z urzędu, wyłączyć z postępowania kontrolnego wszystkich funkcjonariuszy jednostki organizacyjnej CBA, jeżeli wyniki kontroli mogłyby oddziaływać na prawa lub obowiązki kierownika albo zastępcy kierownika tej jednostki lub osób im bliskich. W takim przypadku wyłączenia Szef CBA wyznacza do postępowania kontrolnego funkcjonariuszy spoza tej jednostki organizacyjnej. Do czasu wydania postanowienia o wyłączeniu, funkcjonariusz CBA może wykonywać jedynie czynności niecierpiące zwłoki.

Podczas kontroli zbierany jest materiał dowodowy pozwalający na ustalenie faktycznego stanu działalności lub podmiotu poddanego kontroli. Ustawa nie ogranicza

⁷³ Dz.U. z 2024 r., poz. 236 ze zm.

⁷⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1605 ze zm.

środków dowodowych, wskazując, że w szczególności mogą nimi być: dowody z dokumentów (art. 37 ust. 1 uoCBA), pobrane rzeczy (art. 38 uoCBA), oględziny (art. 39 uoCBA), a także opinie biegłych (art. 43 uoCBA). Funkcjonariusz wykonujący czynności kontrolne może także na podstawie art. 41 uoCBA żądać od pracowników jednostki kontrolowanej lub osoby pełniącej funkcję publiczną udzielenia mu, w terminie i w miejscu przez niego wyznaczonym, ustnych i pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Z przebiegu ustnych wyjaśnień sporządza się protokół, który podpisuje funkcjonariusz kontrolujący i osoba składająca wyjaśnienia. Osoba, od której zażądano wyjaśnień, może ich odmówić w przypadku, gdy wyjaśnienia dotyczą:

- danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną;
- faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień, a także jego małżonka albo osoby pozostającej z nim faktycznie we wspólnym pożyciu, krewnych i powinowatych do drugiego stopnia bądź osób związanych z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli. Prawo odmowy udzielenia wyjaśnień, trwa mimo ustania małżeństwa, wspólnego pożycia, przysposobienia, opieki lub kurateli.

Nadto zgodnie z art. 41 ust. 4 uoCBA osoba udzielająca wyjaśnień może uchylić się od odpowiedzi na pytania, jeżeli zachodzą ww. okoliczności. Każda osoba, zainteresowana wynikami kontroli, może złożyć funkcjonariuszowi kontrolującemu ustne lub pisemne oświadczenie dotyczące przedmiotu kontroli. Kontrolujący nie jest związany takim oświadczeniem, ale nie może on odmówić przyjęcia oświadczenia, jeżeli jest związane z przedmiotem kontroli. Takie rozwiązanie poszerza możliwości zebrania materiału dowodowego, a co za tym idzie wyjaśnienia stanu faktycznego, ponieważ oświadczenie mogą złożyć np. osoby, które w przeszłości pełniły funkcje kierownicze w podmiocie kontrolowanym, które w taki sposób mogą bronić się przed ewentualnymi zarzutami.

Na podstawie zebranych dowodów sporządza się protokół kontroli. Jest to dokument przedstawiający jej ustalenia. Zgodnie bowiem z treścią art. 44 ust. 2 uoCBA protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego, stwierdzonego w toku kontroli oraz ocenę ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych. Nie ma natomiast „charakteru orzeczenia administracyjnego, a stanowi jedynie wskazanie na nieprawidłowości i sposób ich usunięcia”⁷⁵, a więc nie można od niego złożyć odwołania. Protokół kontroli podpisują funkcjonariusz kontrolujący i kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona. Szczegółowy wzór protokołu został określony w załączniku nr 9 do ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 sierpnia 2006 r.

⁷⁵ Postanowienie NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., sygn. akt I GSK 892/18, CBOSA.

Czynności kontrolne zgodnie art. 33 ust. 3 uoCBA nie powinny trwać dłużej niż 3 miesiące. W szczególnych uzasadnionych wypadkach kontrola może być na podstawie art. 33 ust. 4 uoCBA przedłużona przez Szefa CBA na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Protokół podlega weryfikacji. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 3 uoCBA kontrolowany sam lub poprzez osobę upoważnioną, przed podpisaniem protokołu kontroli, może złożyć umotywowane zastrzeżenia dotyczące ustaleń zawartych w protokole. Zastrzeżenia zgłasza się na piśmie do Szefa CBA w terminie 7 dni od dnia otrzymania protokołu kontroli. Jest to termin prawa materialnego, a zatem nie może być przywrócony. Szef CBA dokonuje analizy zastrzeżeń i w miarę potrzeby może zarządzić dodatkowe czynności kontrolne, a w przypadku stwierdzenia zasadności zastrzeżeń polecić zmianę lub uzupełnienie odpowiedniej części protokołu kontroli. W przypadku nieuwzględnienia zastrzeżeń w całości lub w części Szef CBA przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Odmowy uwzględnienia przez Szefa CBA zastrzeżeń do protokołu kontroli nie można zaskarżyć do sądu administracyjnego, ponieważ nie ma bowiem ona charakteru aktu prawnego bezpośrednio kształtującego indywidulane prawa i obowiązki, choć w przyszłości może ona kształtować sytuację prawną kontrolowanego⁷⁶. W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń treść protokołu kontroli ulega zmianie. Kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w terminie 7 dni od dnia jego otrzymania pisemne wyjaśnienie tej odmowy. Jeśli zastrzeżenia zostaną zgłoszone – termin do złożenia wyjaśnienia o odmowie podpisania protokołu liczy się od dnia otrzymania pisemnego stanowiska Szefa CBA w sprawie rozpatrzenia tych zastrzeżeń. Odmowa podpisania protokołu kontroli nie powoduje skutków prawnych dla zakończenia postępowania kontrolnego, ponieważ nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez funkcjonariusza kontrolującego i realizacji ustaleń kontroli. O odmowie podpisania protokołu kontroli i złożeniu wyjaśnienia funkcjonariusz czyni jedynie wzmiankę w protokole.

Po zakończeniu fazy postępowania kontrolnego związanej z ustaleniem treści protokołu kontroli kierownik jednostki organizacyjnej CBA, która wykonała kontrolę, może zgodnie z art. 46 ust. 1 uoCBA podjąć trzy rodzaje działań:

1) złożyć wniosek:

- o odwołanie ze stanowiska lub rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika z powodu nieprzestrzegania przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
- o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w ww. sytuacjach;

⁷⁶ Por. postanowienie NSA z 21 listopada 2018 r., sygn. akt I OSK 3917/18, LEX nr 2584386.

- 2) skierować wystąpienie do kontrolowanego lub organu nadzorującego jego działalność w sprawie stwierdzenia w kontrolowanej jednostce organizacyjnej naruszeń:
 - przepisów ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz innych ustaw wprowadzających ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne,
 - przepisów prawa dotyczących procedur podejmowania i realizacji decyzji w przedmiocie, o którym mowa w art. 31 ust. 2 ustawy o CBA;
- 3) przekazać informację do NIK lub innych właściwych organów kontrolnych w przypadku stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia kontroli w szerszym zakresie. Informacja ta jednak nie ma charakteru obligatoryjnego i organ kontroli może, ale nie musi jej uwzględnić.

Podmioty, do których złożono wskazane wyżej wystąpienia, nie są nimi związane, nie muszą zatem ich realizować, ale powinny one poinformować Biuro o sposobie i zakresie ich wykorzystania. W rozdziale 4 uoCBA nie określano jednak ani terminu, w jakim powinna być skierowana informacja od organu, który otrzymał wniosek lub wystąpienie, ani sankcji za brak informacji. Należy jednak mieć na względzie, że brak odniesienia się do wniosków lub wystąpień CBA albo odnowa ich realizacji oznacza, że podmiot, do którego zostały one skierowane, ponosi pełną odpowiedzialność za dalsze ewentualne nieprawidłowości w funkcjonowaniu danego obszaru lub postępowaniu określonych osób. Nie może się on też zasłaniać niewiedzą w tym zakresie. Również informacja skierowana do organu kontroli nie ma charakteru obligatoryjnego i organ kontroli może, ale nie musi, po jej otrzymaniu rozpocząć kontrolę.

Jeśli w trakcie kontroli stwierdzono uzasadnione podejrzenia popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 uoCBA, Biuro jest zobowiązane do wszczęcia postępowania przygotowawczego. Z kolei jeśli wyniki kontroli wskazują na popełnienie występku przez sędziego, prokuratora, funkcjonariusza Policji, służby specjalne, SOP, SM, Służby Celno-Skarbowe – materiały postępowania kontrolnego wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania przygotowawczego Szef CBA przekazuje Prokuratorowi Generalnemu.

W przypadku ujawnienia innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność dyscyplinarna lub karna, CBA zawiadamia o tym właściwe organy, które są zobowiązane do podjęcia procedur wyjaśniających nieprawidłowości i ewentualnie ukarania ww. właściwy sposób osób za nie odpowiedzialnych.

Rozdział V

Pozostałe służby mundurowe

1. Służba Więzienna

1.1. Zarys historii Służby Więziennej

System karania osób popełniających czyny zabronione karą pozbawienia wolności i w związku z tym osadzenia ich w specjalnie zbudowanych do tego celu budynkach, upowszechnił się w Europie w połowie XVIII wieku i pod wpływem myśli oświeceniowej był związany z odchodzeniem od stosowania kar cielesnych czy powszechnego stosowania kary śmierci. Stąd pojawiła się konieczność utworzenia profesjonalnej grupy osób, która – w związku z upowszechnieniem tego rodzaju kary – pilnowałaby coraz to większej liczby osób osadzonych w więzieniach. W I RP już w XVIII wieku w takich miastach jak Gdańsk i Toruń istniały miejskie więzienia wzorowane na podobnych instytucjach działających w Holandii, a w 1733 r. został utworzony w Warszawie „dom poprawy”. Pierwsze próby utworzenia nowoczesnego jak na owe czasy systemu penitencjarnego podjęto dopiero w okresie Królestwa Kongresowego (1815-1918), ale wobec faktycznego zniesienia autonomii tego ułomnego tworu państwowego, po upadku powstania listopadowego na terenie zaboru rosyjskiego, podobnie jak w innych państwach zaborczych, obowiązywały regulacje obce.

Polska nowoczesna służba penitencjarna została utworzona na początku 1919 r., gdy dekretami Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie organizacji okręgowych dyrekcji więziennych¹ oraz z dnia 8 lutego 1919 r. w sprawie tymczasowych przepisów więziennych² uregulowano system więziennictwa w Polsce, statuuje regułę, że podlega on Ministrowi Sprawiedliwości, a kontrolę nad działalnością administracyjną, gospodarczą oraz finansową sprawowały powołane dyrekcje więzienne, zaś samymi więzieniami zarządzali naczelnicy. System ten utrzymał się również po okrzepnięciu struktur państwowych II RP i po wprowadzeniu przepisów rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 23 sierpnia 1932 r. o Straży Więziennej³. Ta regulacja jednoznacznie określała Straż Więzienną jako jednolity, uzbrojony i umundurowany korpus, na którego czele stał Główny Inspektor Straży Więziennej.

¹ Dz.U. P.P. Nr 14 poz. 173.

² Dz.U. P.P. Nr 15 poz. 202.

³ Dz.U. Nr 74 poz. 667.

Po II wojnie światowej początkowo utrzymano przepisy przedwojenne, ale pod koniec okresu stalinowskiego wydano dekret z dnia 20 lipca 1954 r o Służbie Więziennej⁴, w którym zmieniono nazwę służby mundurowej zajmującej się wykonywaniem kary pozbawienia wolności ze Straży Więziennej na Służbę Więzienną oraz podporządkowano ją wzorem radzieckim – Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego. Natomiast po przemianach roku 1956 ponownie podporządkowano SW Ministrowi Sprawiedliwości, a organizację i stosunek służbowy funkcjonariuszy uregulowano w obowiązującej do 1 września 1996 r ustawie z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej⁵. Po przemianach w 1989 roku dokument ten zastąpiono ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r o Służbie Więziennej⁶, która jednak po kilku latach już nie odpowiadała wyzwaniom nowoczesnego systemu penitencjarnego i działaniom SW w nowej rzeczywistości, stąd nastąpiła konieczność „dostosowania niektórych unormowań w niej zawartych nie tylko do realiów obecnej rzeczywistości, ale również do wymogów Konstytucji i prawa Unii Europejskiej. Z drugiej zaś strony, w projekcie ustawy konieczne okazało się uwzględnienie nowych rozwiązań ustawowych w innych dziedzinach”⁷. Uznano zatem, że należy dostosować organizację i kompetencje Służby do nowych wyzwań, jakie niesły za sobą zarówno członkowsko w UE, jak i nowe otoczenie, w którym musi funkcjonować nowoczesny system penitencjarny. Rezultatem prac parlamentu i rządu jest obecnie obowiązująca ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r o Służbie Więziennej⁸.

1.2. Zadania Służby Więziennej

Zadania SW są statutowane w dwóch aktach prawnych – ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r – Kodeks karny wykonawczy⁹ oraz ustawie o Służbie Więziennej. Kompetencje omawianej formacji wynikają z art. 2 uoSW oraz z art. 78 § 1 k.k.w. Pierwszy z nich statuuje, że „Służba Więzienna realizuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności”, oznacza to, że „karę pozbawienia wolności w zakładzie karnym wykonują przede wszystkim funkcjonariusze Służby Więziennej oraz inni pracownicy zakładu karnego”¹⁰. Dyrektor zakładu karnego podlega dyrektorowi okręgowemu Służby Więziennej oraz Dyrektorowi Generalnemu

⁴ Dz.U. Nr 34 poz. 144.

⁵ Dz.U. Nr 69 poz. 436 ze zm.

⁶ Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.

⁷ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Służbie Więziennej* Druk Sejmowy nr 2062 Sejm VI Kadencji s. 1.

⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1693 ze zm.

⁹ Dz.U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.

¹⁰ M. Zamroczyńska, [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. A. Gerecka-Żołyńska, LEX 2023, art. 78.

Służby Więziennej”, Służba ta i jej funkcjonariusze odpowiadają zatem za wykonanie najsurowszej kary przewidzianej w polskim prawie karnym – kary pozbawienia wolności, jak również za realizację najsurowszego środka zabezpieczającego w postępowaniu karnym tj. tymczasowego aresztu. Należy podkreślić, że wykonując swoje kompetencje w stosunku do osób skazanych lub tymczasowo aresztowanych funkcjonariusze, są zobowiązani działać z poszanowaniem ich godności, zakazane jest stosowanie w stosunku do nich tortur oraz poniżającego traktowania i karania. Powyższe zadania są dookreślone¹¹ w art. 2 uoSW. Przepis ten statuuje dwa rodzaje zadań bezpośrednio wiążących się z wykonywaniem kary pozbawienia wolności i zadania dodatkowe. Pierwsze z nich zostały wymienione w art. 2 ust. 1 uoSW. Są to:

1. prowadzenie oddziaływań penitencjarnych i resocjalizacyjnych wobec osób skazanych na karę pozbawienia wolności, przede wszystkim przez organizowanie pracy sprzyjającej zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, nauczania, zajęć kulturalno-oświatowych, w tym również zajęć z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz specjalistycznych oddziaływań terapeutycznych;
2. wykonywanie tymczasowego aresztowania w sposób zabezpieczający prawidłowy tok postępowania karnego;
3. zapewnienie osobom skazanym na karę pozbawienia wolności lub tymczasowo aresztowanym, a także osobom, wobec których są wykonywane kary pozbawienia wolności i środki przymusu skutkujące pozbawieniem wolności, przestrzegania ich praw, a zwłaszcza humanitarnych warunków bytowych, poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej;
4. humanitarne traktowanie osób pozbawionych wolności;
5. ochrona społeczeństwa przed sprawcami przestępstw lub przestępstw skarbowych osadzonymi w zakładach karnych i aresztach śledczych;
6. zapewnienie w zakładach karnych i aresztach śledczych porządku i bezpieczeństwa;
7. wykonywanie na terytorium kraju tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności, jeżeli mają być wykonywane w zakładach karnych i aresztach śledczych i jeżeli wynikają z realizacji orzeczenia wydanego przez właściwy organ;
8. prowadzenie Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności;
9. współdziałanie z odpowiednimi formacjami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych;
10. realizacja zadań związanych z dozorem elektronicznym;

Z kolei zadania dodatkowe obejmują:

1. edukację prawną młodzieży związana z prewencją przestępstw;
2. zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w urzędzie obsługującym Ministra Sprawiedliwości i w Prokuraturze Krajowej;

¹¹ Por. M. Lewandowski, *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa-kierunki zmian*, Wiedza Obronna, nr 1-2, rok 2019 s. 119-120.

3. współuczestniczenie w edukacji młodzieży związanej z kształtowaniem postaw obywatelskich, proobronnych i patriotycznych, w tym także prowadzenie szkolenia strzeleckiego.

1.3. Organizacja Służby Więziennej

UoS W statuuje organy i jednostki organizacyjne SW. Służbą kieruje – powoływany przez premiera na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Dyrektor Generalny Służby Więziennej kierujący formacją, a jego aparat pomocniczy stanowi Centralny Zarząd Służby Więziennej. Dyrektor Generalny SW jest:

- 1) przełożonym wszystkich funkcjonariuszy SW;
- 2) ustala kierunki prowadzenia oddziaływań penitencjarnych i nadzoru nad ich realizacją;
- 3) formułuje warunki prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania;
- 4) ustala organizację służby dyżurnej w jednostkach organizacyjnych, w tym również sposoby i tryb informowania o zdarzeniach, które wystąpiły w SW,
- 5) ustala sposoby i tryb przeprowadzania czynności sprawdzających dotyczących zdarzeń, które wystąpiły w SW oraz zasady ich dokumentowania;
- 6) ustala reguły technicznego zabezpieczenia ochronnego i bezpieczeństwa w jednostkach organizacyjnych Służby;
- 7) określa kryteria zdrowotne i użytkowania doboru, w tym cech przydatności, psów w SW oraz metody ich używania;
- 8) normuje zasady gospodarowania uzbrojeniem i środkami ochrony przez funkcjonariuszy SW;
- 9) wyznacza metody i formy działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych SW;
- 10) ustala wzory druków ochronnych i znaków umownych;
- 11) bierze udział w pracach nad projektem budżetu państwa w zakresie dotyczącym więziennictwa oraz opracowuje plany dochodów i wydatków budżetowych więziennictwa w ramach kwot wynikających z ustawy budżetowej;
- 12) nadzoruje działalność jednostek organizacyjnych SW;
- 13) normuje zasad organizacji i szczegółowy zakres działania Grup Interwencyjnych SW;
- 14) kształtuje politykę kadrową w SW;
- 15) określa liczbę etatów i stanowisk w jednostkach organizacyjnych SW;
- 16) ustala szczegółowy sposób gospodarowania składnikami majątkowymi i racjonalnego wykorzystywania środków finansowych przeznaczonych na działalność formacji;
- 17) ustala programy szkoleń wstępnego, zawodowego oraz specjalistycznego w Służbie Więziennej dla funkcjonariuszy i pracowników;
- 18) podejmuje działania w celu inicjowania badań naukowych dotyczących zadań Służby oraz współdziała z placówkami naukowymi w tym zakresie;

- 19) normuje metody i formy wykonywania zadań służbowych przez funkcjonariuszy w zakresie nieobjętym przepisami;
- 20) przez podległe mu służby może podejmować działania mające na celu koordynowanie czynności związanych z zapobieganiem zjawiskom przestępczym i kryminogennym w środowisku funkcjonariuszy lub pracowników oraz przygotowywanie pod względem merytorycznym przedsięwzięć szkoleniowych i materiałów edukacyjnych;
- 21) realizuje zadania wynikających z innych ustaw.

W ramach realizacji swoich zadań Dyrektor Generalny może wydawać zarządzenia, instrukcje lub wytyczne.

Szczególną jednostką organizacyjną SW jest, podległy bezpośrednio Ministrowi Sprawiedliwości, Inspektorat Wewnętrzny Służby Więziennej, na którego czele stoi powoływany przez MS – Szef IWSW. Do zadań Inspektoratu należy rozpoznawanie i wykrywanie przestępstw, zapobieganie im oraz uzyskiwanie i utrwalanie ich dowodów, gdy popełnili je osadzeni lub funkcjonariusze czy pracownicy podczas wykonywania czynności służbowych, lub też inne osoby przebywające na terenie zakładów karnych bądź aresztów śledczych albo poza nimi, jeśli popełnione przez nich przestępstwo znajduje się w ścisłym związku z przestępstwami, do których ścigania Inspektorat jest uprawniony. IWSW stanowi zatem swego rodzaju wewnętrzny organ policyjnych specjalizujący się w ściganiu przestępstw godzących w prawidłowe wykonywanie zadań Służby wobec osób osadzonych w zakładach karnych lub aresztach tymczasowych.

Administracja zakładów karanych dzieli się na: okręgowe dyrekcje Służby Więziennej, którymi kieruje – powoływany przez Ministra Sprawiedliwości na wniosek Dyrektora Generalnego SW – dyrektor okręgowy oraz dyrektora zakładu karnego lub dyrektora aresztu tymczasowego powoływani spośród oficerów SW przez Dyrektora Generalnego na wniosek właściwego dyrektora okręgowego.

W art. 12 uoSW wskazano, że dyrektor okręgowy SW:

1. Jest przełożonym podległych mu funkcjonariuszy;
2. Koordynuje oddziaływania penitencjarne oraz sprawuje nadzór nad warunkami prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania w podległych jednostkach organizacyjnych;
3. Organizuje system współdziałania podległych jemu jednostek organizacyjnych w zakresie utrzymania w nich bezpieczeństwa i porządku oraz współpracuje w tym zakresie z Policją i innymi służbami oraz instytucjami i organami ochrony państwa;
4. Wykonuje nadzór i koordynuje działalności w zakresie ochrony i przygotowań obronnych w podległych jednostkach organizacyjnych;
5. Organizuje i nadzoruje funkcjonowanie podległych mu Grup Interwencyjnych SW;

6. Ustala rejonizację osadzania tymczasowo aresztowanych w aresztach śledczych, sprawuje nadzór nad przestrzeganiem ustalonego przeznaczenia aresztów śledczych i zakładów karnych oraz organizuje i koordynuje transport osób pozbawionych wolności;
7. Tworzy, poza obrębem podległych zakładów karnych i aresztów śledczych podporządkowanych im, oddziały tymczasowego zakwaterowania skazanych;
8. Opracowuje plan finansowy dochodów i wydatków budżetowych dla podległych jednostek organizacyjnych;
9. Nadzoruje działalność podległych zakładów karnych i aresztów śledczych, ośrodków doskonalenia kadr Służby Więziennej oraz przywieziennych zakładów pracy funkcjonujących przy podległych jednostkach organizacyjnych;
10. Wyznacza liczbę stanowisk w okręgowym inspektoracie Służby Więziennej oraz liczbę etatów w podległych jednostkach organizacyjnych;
11. Wykonuje zadania wynikające z innych ustaw.

Podstawowe zadania dyrektora zakładu karnego lub aresztu śledczego zostały określone w art. 13 ust. 2 uoSW, należą do nich:

1. Koordynacja oddziaływań penitencjarnych prowadzonych w danej jednostce organizacyjnej i nadzór nad nimi;
2. Zapewnienie prawidłowego i praworządnego wykonywania kar pozbawienia wolności i tymczasowego aresztowania;
3. Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w podległej jednostce organizacyjnej;
4. Nadzorowanie działających w ramach zakładu karnego i aresztu śledczego szkół i podmiotów leczniczych;
5. Zasadne wykorzystanie środków finansowych;
6. Zapewnienie odpowiedniego do potrzeb doboru i wykorzystania kadry, stałego podnoszenia jej kwalifikacji, właściwego wykonywania obowiązków i dyscypliny;
7. Ustalanie liczby stanowisk w podległej jednostce organizacyjnej;
8. Wykonywanie zadań wynikających z innych ustaw w tym przede wszystkich z k.k.w.

Szczególną jednostką organizacyjną omawianej formacji jest uczelnia SW – obecnie Akademia Wymiaru Sprawiedliwości¹², którą kieruje Rektor-Komendant. Uczelnia posiada mieszany charakter, ponieważ z jednej strony jest ona jednostką organizacyjną SW, z drugiej zaś jest to szkoła wyższa, która działa na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r – Prawo o szkolnictwie wyższym¹³ i prowadzi normalne studia wyższe, w których słuchaczami mogą być osoby niebędące funkcjonariuszami. Nadto uoSW wskazuje, że Służba może tworzyć ośrodki szkolenia i doskonalenia kadr SW, którymi kierują komendanci.

¹² Obecnie Akademia Wymiaru Sprawiedliwości.

¹³ Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.

1.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej

Uprawnienia strażników więziennych statuowane są w dwóch aktach prawnych uoSW i k.k.w., który w art. 72 § 2 określa, że funkcjonariusze SW, podobnie jak inni pracownicy zakładów karnych, są przełożonymi skazanego, co oznacza, że „po stronie osób pozbawionych wolności z kolei istnieje obowiązek wykonywania poleceń przełożonych”¹⁴. W ramach czynności wykonywania kary pozbawienia wolności, strażnicy więzienni wydają polecenia skazanym, a ci zobowiązani są do podporządkowania się takim poleceniom. W sytuacji gdy skazany nie podporządkowuje się poleceniu, mogą być wobec niego zastosowane środki przymusu oraz inne sankcje określone w k.k.w.

Ustawa o Służbie Więziennej przewiduje dwa rodzaje uprawnień funkcjonariuszy SW. Pierwsze dotyczą tych, którzy wykonują zadania w zakresie ochrony Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej. Wykonując te zadania mają oni prawo do:

1. Legitymowania osób ubiegających się o wstęp do chronionych miejsc oraz je opuszczających;
2. Legitymowania pracowników wchodzących do i wychodzących z budynków Ministerstwa Sprawiedliwości i Prokuratury Krajowej;
3. Dokonywania, na polecenie, sprawdzenia osób wymienionych w pkt 1-2 oraz przeglądania zawartości ich bagażu i innych przedmiotów, które posiadają przy sobie te osoby, a także żądania od nich przekazania do depozytu przedmiotów, których nie można posiadać;
4. Sprawdzania, na polecenie, pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających z terenu chronionego, a także ich ładunków;
5. Wzywania osób zakłócających spokój i porządek w Ministerstwie Sprawiedliwości i Prokuraturze Krajowej lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie do zaniechania takich zachowań oraz ich legitymowania;
6. Zatrzymania, w celu niezwłocznego przekazania Policji osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
7. Usunięcia z chronionych miejsc osoby, która nie stosuje się do polecenia wydanego na podstawie obowiązujących przepisów;
8. Zwracania się w nagłych przypadkach do organów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa lub do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Druga grupa uprawnień funkcjonariuszy SW jest związana z wykonywaniem czynności służbowych (w jednostkach organizacyjnych SW). Zostały one szczegółowo uregulowane przede wszystkim w art. 18 uoSW. Strażnicy więzienni mają więc prawo do:

1. Legitymowania osób, w tym także funkcjonariuszy i pracowników SW, ubiegających się o wstęp oraz opuszczających teren jednostek organizacyjnych

¹⁴ T. Przesławski, M. Rokosz [w:] *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. II, red. W. Sych, LEX/el. 2024, art. 78.

SW oraz deponowania dokumentów tożsamości osób przebywających na terenie jednostki organizacyjnej SW oraz żądania od nich przekazania do depozytu przedmiotów niedozwolonych, jak również, w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzania kontroli osobistej tych osób:

2. Przeprowadzania kontroli pobieżnej, sprawdzania pojazdów wjeżdżających oraz wyjeżdżających, a także ładunków tych pojazdów, również za pomocą środków technicznych przeznaczonych do wykrywania przedmiotów niedozwolonych lub substancji psychoaktywnych, lub z wykorzystaniem psa służbowego wytresowanego do wyszukiwania przedmiotów niedozwolonych lub substancji psychoaktywnych;
3. Legitymowania innych osób w związku z realizacją czynności związanych z utrzymaniem porządku w jednostkach organizacyjnych SW oraz zatrzymanych w związku z próbą ucieczki z zakładu karnego lub aresztu;
4. Wzywania osób zakłócających spokój i porządek w bezpośrednim sąsiedztwie lub na terenie jednostki organizacyjnej, nawiązujących niedozwolone kontakty z osobami pozbawionymi wolności lub usiłujących bez zezwolenia funkcjonariuszy dostarczyć jakiekolwiek przedmioty na teren jednostki organizacyjnej, do zaniechania takich zachowań;
5. Zatrzymania, na terenie jednostki organizacyjnej SW lub na terenie do niej przyległym, przez który rozumie się teren pozostający w polu widzenia funkcjonariusza i jego bezpośrednie sąsiedztwo, w celu niezwłocznego przekazania Policji osób, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
6. Usunięcia z terenu jednostki organizacyjnej SW osoby, która nie stosuje się do polecenia wydanego na podstawie obowiązujących przepisów;
7. Zatrzymania osób pozbawionych wolności, które dokonały ucieczki z aresztu śledczego lub zakładu karnego albo dokonały ucieczki w trakcie konwojowania lub pracy albo nie stawily się po wykorzystaniu czasowego zezwolenia na opuszczenie aresztu śledczego lub zakładu karnego bez konwoju funkcjonariusza lub korzystając z przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności;
8. Podjęcia pościgu, jeżeli zbieg znajduje się w polu widzenia lub znany jest kierunek jego ucieczki, lub po ustaleniu czasu i kierunku ucieczki zorganizować pościg;
9. Zwracania się w nagłych przypadkach do organów ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa lub do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawa.

Strażnicy więzienni są uprawnieni do użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku zaistnienia potrzeby wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania, zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem; odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu

na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego lub bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia oraz ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego. Środki przymusu bezpośredniego, jakie mogą użyć w takich sytuacjach przez funkcjonariuszy SW to: siła fizyczna, kajdanki, pas obezwładniający, kask zabezpieczający, pałka służbowa, wodne środki obezwładniające, pies służbowy, chemiczne środki obezwładniające w postaci: ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, plecakowych miotaczy substancji obezwładniających i innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających oraz paralizatorów i celi zabezpieczającej.

Nadto strażnicy więzienni zostali wyposażeni w prawo do użycia broni palnej, gdy wystąpi:

1. Konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na:
 - życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,
 - ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,
 - bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia;
2. Konieczność przeciwstawienia się osobie, która odmawia podporządkowania się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego bądź innej osoby lub usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
3. Bezpośredni pościg za osobą, która dokonała bezprawnego zamachu, o którym mowa w pkt 1;
4. Konieczność udaremnienia ucieczki osoby pozbawionej wolności z aresztu śledczego lub zakładu karnego oraz osoby konwojowanej lub doprowadzanej, a także pościg za tą osobą;
5. Konieczność zaalarmowania lub wezwania pomocy;
6. Konieczność oddania strzału ostrzegawczego;
7. Konieczność zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego, w przypadkach określonych w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

2. Służba Celno-Skarbowa

2.1. Zarys historii Służby Celno-Skarbowej

Pierwsza nowoczesne przepisy dotyczące administracji celnej zostały uchwalone na początku panowania ostatniego króla Polski – Stanisława Augusta Poniatowskiego. W roku 1765 Sejm, uchwalając przepisy wprowadzające reformę skarbową, powołał

8 prowincji i 113 komór celnych. Na czele prowincji celnej stał Superintendent, podlegający bezpośrednio Komisji Skarbu Koronnego. W okresie II RP administracja celna podlegała Ministrowi Skarbu, a po 1945 r. – Ministrowi Finansów. W latach 1954-2002 administracja celna była skupiona, w mającym status centralnego urzędu administracji państwowej, Głównym Urzędzie Ceł, na którego czele stał Prezes. W związku z przygotowaniami do akcesji Polski do UE, ustawą z dnia 20 marca 2002 roku o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵, zlikwidowany został GUC, a jego kompetencje przejął Minister Finansów.

Służba Celno-Skarbowa jest obecnie najmłodszą służbą mundurową w Polsce. Powstała w miejsce Służby Celnej, której status po przemianach społeczno-gospodarczych z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku regulowały najpierw ustawa z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej¹⁶, a następnie ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹⁷. Oba te akty prawne określały SC jako umundurowaną formację utworzoną w celu ochrony bezpieczeństwa celnego obszaru polski, a po 1 maja 2004 r. Unii Europejskiej. Ta formacja była, zorganizowaną w sposób hierarchiczny służbą mundurową oraz była wydzielona z administracji skarbowej, choć nadal podlegała Ministrowi Finansów.

W latach 2015-2016 podjęto się reformy systemu organizacji aparatu skarbowego w Polsce. Celem zmian było zwiększenie efektywności pracy służb podległych Ministrowi Finansów, tak aby umożliwić skuteczną walkę z podmiotami unikającymi płacenia podatków, w tym przede wszystkim podatku VAT oraz ujednolicenie postępowania wobec podatników w taki sposób, aby nie byli oni zaskakiwani niejednorodną interpretacją przepisów podatkowych oraz narażeni na liczne kontrole, bowiem „rozproszenie i powielanie niektórych zadań związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb (np. kontrola prawidłowości realizacji obowiązków podatkowych i celnych, postępowanie egzekucyjne) powoduje, iż nie jest możliwe ich realizowanie w sposób spójny i jednolity, a zarazem z optymalnym wykorzystaniem dostępnej kadry oraz zasobów organizacyjnych i finansowych. W obowiązującym stanie prawnym funkcjonują regulacje, które w odmienny sposób regulują kwestie kontroli przeprowadzanych przez organy kontroli skarbowej, organy podatkowe oraz organy celne. Takie rozwiązanie powoduje, że podatnicy podlegają różnym reżimom kontrolnym”¹⁸. Rezultatem prac jest obecnie obowiązująca ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁹.

¹⁵ Dz.U. Nr 41 poz. 365.

¹⁶ Dz.U. z 2004 r. poz. 1641 ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1799 ze zm.

¹⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej*. Druk Sejmowy nr 825, Sejm, VIII Kadencji, tekst za LEX.

¹⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 615 ze zm.

2.2. Zadania Służby Celno-Skarbowej

Zadania wykonywane przez funkcjonariuszy zostały określone w art. 2 ust. 2 uoKAS, wedle którego funkcjonariusze SCS wykonują dwa rodzaje zadań:

- 1) kontrolę celno-skarbową,
- 2) inne zadania²⁰.

Pierwszy rodzaj kompetencji obejmuje realizowanie kontroli celno-skarbowej wykonywanej w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych, dotyczącej:

- przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami;
- rodzaju paliwa w zbiornikach środka przewozowego,
- ruchu drogowego w trybie i przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym²¹;
- transportu drogowego na zasadach określonych w przepisach odrębnych;
- prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, o której mowa w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w tym używanego w pojeździe urządzenia,
- przestrzeganie przepisów z zakresu ochrony zdrowia zwierząt oraz bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, ochrony roślin, środków ochrony roślin oraz jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, w zakresie należącym do właściwości Inspekcji Weterynaryjnej, Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa oraz Inspekcji Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych,
- wykonywanej na drogach publicznych lub drogach wewnętrznych, w morskich portach i przystaniach, na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym, strefie przyległej lub wodach śródlądowych oraz miejscach innych – kontroli: przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych aktów prawnych związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym Unii Europejskiej a państwami trzecimi, w szczególności norm dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami, przestrzegania przepisów prawa podatkowego, oraz przestrzegania przepisów regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych, a także zgodności tej działalności ze zgłoszeniem, udzieloną koncesją lub zezwoleniem oraz zatwierdzonym regulaminem, rodzaju paliwa w zbiorniku środka przewozowego, wywozu i przywozu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom, a także uiszczenia opłat, do których są zobowiązani przewoźnicy.

²⁰ Por. K. Teszner [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, LEX 2024, art. 2.

²¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 988 ze zm.

Inne zadania, które wykonują funkcjonariusze omawianej służby, obejmują:

- dokonywanie wymiaru należności celnych i podatkowych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych;
- obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie warunków towarów związanych z przywozem i wywozem towarów w oddziałach celnych urzędów celno-skarbowych;
- zadania wynikające z zakazu obejmowania procedurą celną dopuszczenia do obrotu paliw stałych niespełniających ustawowych wymagań jakości paliw;
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, przepisów prawa unijnego lub umów międzynarodowych, a także zapobieganie tym przestępstwom i wykroczeniom oraz ściganie ich sprawców, gdy zostały one ujawnione;
- rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw określonych w art. 258, 270, 270a, 271, 271a, 273, 277a, art. 286 § 1, art. 299 k.k., w związku z którymi nastąpiło uszczuplenie lub narażenie na uszczuplenie należności publicznoprawnej, zapobieganie tym przestępstwom oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez KAS;
- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw popełnionych przeciwko działalności instytucji publicznych oraz ściganie ich jeśli zostały one popełnione przez pracowników lub funkcjonariuszy KAS w związku z wykonywaniem czynności służbowych lub przez osoby spoza KAS w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez osoby zatrudnione w jednostkach organizacyjnych KAS albo funkcjonariuszy lub też przestępstw skierowanych przeciwko osobom zatrudnionym albo pełniącym służbę w jednostkach organizacyjnych KAS podczas pełnienia obowiązków służbowych lub w związku z ich pełnieniem;
- ujawnianie i odzyskiwanie mienia zagrożonego przypadkiem w związku z przestępstwami, do których ściągania jest zobowiązana KAS;
- wykonywanie zadań wynikających z ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi;
- zapewnianie ochrony fizycznej i technicznej osobom zatrudnionym albo pełniącym służbę w jednostkach organizacyjnych KAS, a w uzasadnionych przypadkach także innym osobom, organom i instytucjom państwowym.

Kompetencje funkcjonariuszy SCS dotyczą zatem dwojakiej problematyki. Po pierwsze zadań typowo celnych związanych z ochroną polskiego i unijnego obszaru celnego przed wwozem i wywozem produktów nieopłaconych stosowanymi daninami lub niespełniających norm. Po drugie ściganie przestępstw skierowanych przeciwko dochodom Skarbu Państwa lub funkcjonowaniu administracji skarbowej.

2.3. Organizacja Służby Celno-Skarbowej

Zgodnie z art. 1 ust. 3 uoKAS „w ramach KAS wyodrębnia się Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze”. Przepis ten oznacza, że „Służba Celno-Skarbowa została wyodrębniona w ramach KAS i tym samym stanowi element jej struktury organizacyjnej”²², a uoKAS „ustanawiająca Służbę Celno-Skarbową nie określa również w sposób wyraźny struktury organizacyjnej tej służby. Nie ma przepisów, które określałyby wyodrębnioną, hierarchicznie uporządkowaną strukturę organizacyjną”²³. Status SCS w ramach KAS nie jest więc jasny. Z jednej bowiem strony omawiana formacja jest wyodrębnioną zadaniowo służbą KAS, którą tworzą osoby o szczególnym statusie, a więc funkcjonariusze, a nie pracownicy jak w innych jednostkach KAS. Z drugiej zaś strony w zasadzie nie zostały wyodrębnione jednostki organizacyjne omawianej formacji. Zasadniczo bowiem organizacja SCS jest tożsama z organizacją KAS, która jest trójszczeblowa.

Organem centralnym obejmującym swoją kompetencją całość kraju jest minister właściwy do spraw finansów, a jednostki organizacyjne ministerstwa finansów są zobowiązane do obsługi jego zadań z zakresu KAS. Nie ma żadnej osobnej struktury KAS wewnątrz resortu finansów, a z reguły SCS nadzoruje jeden z wiceministrów będący Szefem KAS. Jedynie w art. 133 uoKAS, wskazano że w ministerstwie finansów może być powołana specjalna jednostka (swego rodzaju SWAT SCS), która może być użyta do zatrzymań osób, pojazdów lub statków na terenie całego kraju.

Na szczeblu regionalnym funkcjonują izby administracji skarbowej, w których – zgodnie z § 12 ust. 2 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lutego 2019 r. w sprawie organizacji Krajowej Informacji Skarbowej, izby administracji skarbowej²⁴, urzędu skarbowego, urzędu celno-skarbowego i Krajowej Szkoły Skarbowości oraz nadania im statutów²⁵ fakultatywnie, jeśli nadzorują pracę urzędów celno-skarbowych obsługujących lądową granicę UE lub morskie i lotnicze przejścia graniczne – może zostać utworzony pion celno-graniczny.

Natomiast funkcjonariusze wykonują swoje zadania w urzędach celno-skarbowych²⁶ którym kieruje naczelnik, który wykonuje swoje zadania za pomocą zastępców,

²² K. Teszner [w:] *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, red. A. Melezini, Warszawa 2024, art. 1.

²³ M. Laszuk, *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, PPP 2018, nr 6, s. 130.

²⁴ Obecnie mamy 16 izb skarbowych utworzonych mających siedzibę w miastach wojewódzkich-por. załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 361).

²⁵ Dz.Urząd. MF z 2023 r. poz. 61 ze zm.

²⁶ Zgodnie z załącznikiem nr 3 z do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lutego 2017 r. w sprawie terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib dyrektorów izb administracji skarbowej, naczelników urzędów skarbowych i naczelników urzędów celno-skarbowych oraz siedziby dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (Dz.U. z 2022 r.

naczelników wydziałów, kierowników oddziałów celnych, kierowników działów i kierowników referatów, kierujących wieloosobowymi stanowiskami, oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach. Obligatoryjnie w urzędzie celno-skarbowym tworzy się pionny:

- wsparcia;
- operacyjno-analityczny;
- prewencji i realizacji;
- dochodzeniowo-śledczy;
- kontroli celno-skarbowej;
- orzecznictwa i obsługi zgłoszeń celnych
- a w urzędach celno-skarbowych obsługujących lądową granicę UE tworzy się pion celno-graniczny, który może również być utworzony w tych jednostkach organizacyjnych obsługujących porty morskie lub lotnicze.

Nadto fakultatywnie mogą być tworzone:

- wewnętrzne komórki organizacyjne:
 - wydziały – składające się z co najmniej 20 pracowników, włącznie z naczelnikiem wydziału,
 - działy – składające się z co najmniej 10 pracowników, włącznie z kierownikiem działu,
 - referaty – składające się z co najmniej 5 pracowników, włącznie z kierownikiem referatu,
 - wieloosobowe stanowiska – składające się z co najmniej 2 pracowników, włącznie z kierującym stanowiskiem,
 - jednoosobowe stanowiska;
- zewnętrzne komórki organizacyjne – w postaci oddziałów celnych oraz wyodrębnionych z komórek kontroli celno-skarbowej rynku – terenowych komórek kontroli.

2.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej

Uprawnienia funkcjonariuszy SCS można podzielić na dwie grupy:

- 1) dotyczące kontroli celno-skarbowej,
- 2) inne uprawnienia.

W ramach kontroli celno-skarbowej funkcjonariusze są uprawnieni do:

- 1) żądania udostępniania akt, ewidencji, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli celno-skarbowej oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumento-

poz. 361) – mamy obecnie 16 urzędów celno-skarbowych, których siedziby znajdują się w miastach wojewódzkich

wanego pobierania danych w postaci elektronicznej oraz do żądania przekazania w postaci elektronicznej całości lub części ksiąg podatkowych oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych w przypadku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych;

- 2) wstępu, przebywania i poruszania się na gruncie oraz w budynku, lokalu lub innym pomieszczeniu kontrolowanego;
- 3) dokonywania oględzin;
- 4) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osób, o ile jest to konieczne ze względu na czynności przeprowadzanej kontroli;
- 5) przesłuchiwania zarówno samego kontrolowanego, jak i innych świadków;
- 6) dokonywania przeszukiwania lokali – również lokali mieszkalnych, a także innych pomieszczeń i miejsc oraz rzeczy, przy czym takie przeszukiwanie może być wykonane z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych;
- 7) zbierania dowodów w postaci opinii biegłych, spisu z natury, sporządzania szkiców, kopiowania, filmowania, fotografowania oraz dokonywania nagrań dźwiękowych oraz z innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą celno-skarbową;
- 8) zabezpieczania zebranych dowodów;
- 9) badania towarów, surowców, półproduktów i wyrobów, w tym pobrania próbek towarów, surowców, półproduktów i wyrobów gotowych, w celu ich zbadania;
- 10) żądania powtórzenia, gdy jest to możliwe, każdej czynności, w wyniku której uzyskuje się dane o przyjmowanych, wydawanych lub wprowadzanych do procesu produkcyjnego surowcach, materiałach, produkcji w toku i półproduktach oraz uzyskanych produktach, wyrobach gotowych i wysokości strat produkcyjnych;
- 11) przeprowadzania w uzasadnionych przypadkach, w drodze eksperymentu, doświadczenia lub odtworzenia możliwości gry na automacie lub gry na innym urządzeniu;
- 12) żądania zamknięcia dokumentacji dotyczącej towarów i czynności podlegających kontroli celno-skarbowej w celu umożliwienia porównania stanu rzeczywistego ze stanem ewidencyjnym;
- 13) uczestniczenia w podlegających kontroli celno-skarbowej czynnościach w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych, w szczególności ich wytwarzania, uszlachetniania, przerabiania, skażania, rozlewu, przyjmowania, magazynowania, wydawania, przewozu i niszczenia, oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy;
- 14) żądania złożenia wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli celno-skarbowej;
- 15) nakładania zamknięć urzędowych na urządzenia, pomieszczenia, naczynia oraz środki przewozowe.
- 16) przeprowadzania rewizji towarów, wyrobów i środków przewozowych, w tym z użyciem urządzeń technicznych i psów służbowych;

- 17) przeszukania osób;
- 18) konwoju i strzeżenia towarów;
- 19) kontroli przesyłek pocztowych;
- 20) zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego w trybie i przypadkach określonych Prawie o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 69 uoKAS, podczas zatrzymania środka przewozu, funkcjonariusze mają prawo do:

- kontrolowania dokumentów i innych danych dotyczących zarówno samego środka przewozowego, jak i osoby kierującej środkiem przewozowym oraz innych osób korzystających ze środka przewozowego;
- kontrolowania dokumentów odnoszących się do przewożonych towarów;
- sprawdzania zamknięcia urzędowego, o ile z dokumentów wynika, że zostały one nałożone;
- pobrania próbki paliwa ze zbiornika środka przewozowego;
- przeprowadzania rewizji bagażu przewożonego przez kierującego środkiem przewozowym i pasażerów;
- dokonywania kontroli transportu drogowego, gdy pozwalają na to inne przepisy;
- zatrzymywania i kontrolowania statków w rozumieniu ustaw: z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski²⁷ i z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej²⁸.

Inne uprawnienia są skonstruowane już nie na potrzeby „zwykłej” kontroli, ale wiążą się z realizacją zadań SCS związanych z zapobieganiem i ściganiem nadużyć w funkcjonowaniu systemu podatkowego, w tym przede wszystkim ze ściganiem przestępstw, do którego zwalczania jest zobowiązana opisywana służba. W ramach tych uprawnień funkcjonariusze:

- 1) wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą nieodpłatnie pozyskiwać dane niestanowiące treści przekazu telekomunikacyjnego, przesyłki pocztowej albo przekazu w ramach usługi świadczonej drogą elektroniczną, dotyczące: ustalenia zakończenia sieci, telekomunikacyjnego urządzenia końcowego, użytkownika końcowego, stron, czasu, miejsca i rodzaju połączenia telekomunikacyjnego oraz innych danych dotyczących samej usługi, przesyłki pocztowej w celu kontroli korespondencji lub jej zawartości, danych osobowych dotyczących osoby korzystających z usług elektronicznych – dane takie są udostępniane na pisemny wniosek Szefa KAS lub funkcjonariusza wykonującego czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeśli legitymuje się on upoważnieniem Szefa KAS;

²⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1309.

²⁸ Dz.U. z 2024 r. poz. 395 ze zm.

- 2) wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą uzyskać dane prowadzonego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego świadczącego publicznie dostępne usługi telekomunikacyjne elektronicznego wykaz abonentów, użytkowników albo zakończeń sieci oraz inne dane osobowe użytkowników sieci telekomunikacyjnej;
- 3) przeprowadzanej, po zezwoleniu Sądu Okręgowego w Warszawie na wniosek Szefa KAS, kontroli operacyjnej, która polega na uzyskiwaniu i utrwalaniu: treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych, obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków przewozowych lub miejsc innych niż miejsca publiczne; treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej; danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych; dostępu i kontroli zawartości przesyłek. Kontrola jest zarządzana na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Sąd może, na pisemny wniosek Szefa Krajowej Administracji Skarbowej złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, wydać postanowienie o jednorazowym przedłużeniu kontroli operacyjnej, na okres nie dłuższy niż kolejne 3 miesiące, jeżeli nie ustały przyczyny zarządzenia tej kontroli. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, gdy podczas stosowania kontroli operacyjnej pojawiają się nowe okoliczności istotne dla wykrycia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów takich przestępstw, Sąd, na pisemny wniosek Szefa Krajowej Administracji Skarbowej złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Pierwszego Zastępcy Prokuratora Generalnego, może wydawać kolejne postanowienia o przedłużeniu kontroli operacyjnej na następujące po sobie okresy. Jednak cały okres kontroli operacyjnej nie może przekraczać 12 miesięcy;
- 4) mogą podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych, za zgodą Prokuratora Generalnego wyrażaną na wniosek Szefa KAS, dokonywać zakupu kontrolowanego;
- 5) mają prawo, aby podczas czynności operacyjno-rozpoznawczych, po uprzednim poinformowaniu Prokuratora Generalnego, wykonywać czynności w zakresie niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania i przechowywania przedmiotów przestępstwa oraz obrotu nimi, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego;
- 6) mogą uzyskiwać dane objęte tajemnicą bankową. O dane takie występuje do właściwej instytucji bankowej Szef KAS lub naczelnik urzędu celno-skarbowego, a uzyskać je może upoważniony przez nich funkcjonariusz;
- 7) są uprawnieni do zatrzymywania i przeszukiwania osób, zatrzymywania rzeczy oraz przeszukiwania lokali mieszkalnych, pomieszczeń i innych miejsc, bagażu, ładunku i środków przewozowych w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego lub innych przepisach;

- 8) są uprawnieni do zatrzymywania i przeszukiwania urządzeń zawierających dane informatyczne lub systemów informatycznych, w zakresie danych przechowywanych w tych urządzeniach lub systemach albo na nośnikach, w tym korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego;
- 9) mogą zatrzymywać osoby fizyczne wskutek pościgu także na terytorium innego państwa UE oraz osoby, które naruszają przepisy celne lub przewozowe w celu niezwłocznego przekazania ich funkcjonariuszom administracji celnej właściwego państwa członkowskiego Unii Europejskiej;
- 10) mają prawo do konwojowania: osób pobranych z zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, okręgowego ośrodka wychowawczego, młodzieżowego ośrodka wychowawczego lub policyjnej izby dziecka, pieniędzy lub innych przedmiotów wartościowych, broni, amunicji, materiałów lub środków niebezpiecznych, w tym także materiałów wybuchowych, chemicznych lub radioaktywnych, uzbrojenia, urządzeń i sprzętu wojskowego, środków odurzających lub substancji psychotropowych, dokumentów lub materiałów zawierających informacje niejawne;
- 11) mogą nakładać grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia i wykroczenia skarbowe, na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia i Kodeksie karnym skarbowym;
- 12) mogą zwracać się o niezbędną pomoc do innych jednostek organizacyjnych, przedsiębiorców i organizacji społecznych, jak również w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa.
- 13) są uprawnieni do zastosowania środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, kajdanek, sitaki obezwładniającej, pałki, psa służbowego, pocisku penetrującego, ręcznych miotaczy substancji obezwładniających, paralizatora elektrycznego, kolczatki drogowej, pojazdu drogowego i środka pirotechnicznego o właściwościach ogłuszających lub ośniewających w celu:
 - wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez funkcjonariusza SCS lub inną osobę uprawnioną poleceniem,
 - odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby,
 - przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby,
 - przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego,
 - przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochraniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia,
 - ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez SCS,

- przeciwdziałania zamachowi na nienaruszalność granicy państwa,
 - przeciwdziałania niszczeniu mienia,
 - zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia,
 - ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą,
 - zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą,
 - pokonania biernego lub czynnego oporu,
 - przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji;
- 14) mogą użyć broni palnej w przypadku:
- potrzeby odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na: życie, zdrowie lub wolność funkcjonariusza lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczności przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby, albo potrzeby przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu na nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu, bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia,
 - konieczności przeciwstawienia się osobie, która nie podporządkowuje się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub usiłuje odebrać broń funkcjonariuszowi lub innej osobie uprawnionej,
 - bezpośredniego pościgu za osobą, wobec której było dopuszczalne użycie broni palnej,
 - zatrzymanie pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby lub stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów,
 - pokonania przeszkody uniemożliwiającej lub utrudniającej ujęcie osoby albo ratowanie życia lub zdrowia uprawnionego, innej osoby lub ratowanie mienia,
 - zaalarmowania, wezwania pomocy lub oddania strzału ostrzegawczego,
 - neutralizacji przedmiotów lub urządzeń mogących stwarzać niebezpieczeństwo wybuchu, powodujących jednocześnie bezpośrednie zagrożenie zdrowia lub życia uprawnionego lub innej osoby,
 - unieszkodliwienie zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu funkcjonariusza lub innej osoby.

3. Straż Marszałkowska

3.1. Zarys historii Straży Marszałkowskiej

Formacja pod nazwą „Straż Marszałkowska” działała już w I Rzeczypospolitej, a pierwszy raz pojawiła się w Konstytucji z 1504 r. W tym okresie była to początkowo osobista straż króla, która podlegała urzędnikowi królewskiemu – marszałkowi. Wraz z ewolucją polskiego parlamentaryzmu i wzmocnieniem roli Sejmu straż marszałkowska uzyskała uprawnienia do zachowania porządku i ochrony bezpieczeństwa posłów i senatorów w czasie obrad Sejmu, a w XVII i XVIII wieku poszerzono jej kompetencje na utrzymanie porządku w całej Warszawie. Sama formacja nie była liczna. Uważa się, że w jej skład wchodziło nie więcej niż 120-150 osób²⁹.

Po odzyskaniu niepodległości początkowo porządku na terenie Sejmu strzegła tymczasowo utworzona formacja policyjna zwana Milicją Ludową, a następnie wobec bardzo gwałtownych obrad Sejmu w 1920 r. powołano niewielką służbę – Straż Marszałkowską. Podstawą jej działania był art. 64 regulaminu obrad Sejmu Ustawodawczego, wedle którego władzę policyjną na terytorium Sejmu wykonywać miał wyłącznie marszałek sejmu za pomocą funkcjonariuszy Sejmu i mianowanego przez siebie Komendanta Straży.

Po II wojnie światowej formacja nadal istniała w ramach struktury Sejmu, ale miała ona raczej charakter straży przemysłowej, a nie służby mundurowej. Po 1989 r. status prawny Straży Marszałkowskiej uregulowano częściowo w krótkim rozdziale 11 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu³⁰ oraz kilku wydanych do nich aktach wykonawczych, choć planowano wydać odrębną ustawę specjalnie dla SM. Odstąpiono jednak od tego pomysłu ze względu na niewielką liczebność Straży. Wskazywano, że „jakiegokolwiek przepisy dotyczące Straży Marszałkowskiej zostały ujęte w ustawie o BOR, strażnicy nie posiadają statusu funkcjonariusza, lecz w dalszym ciągu pozostają pracownikami kancelarii sejmu, do których mają zastosowanie przepisy prawa pracy”³¹. regulacje zawarte w ustawie o BOR nie zmieniły więc sytuacji SM, która nadal była czymś w rodzaju szczególnej straży przemysłowej, której kompetencje uregulowano częściowo w ustawie dotyczącej służby mundurowej – BOR, a częściowo w wielu innych aktach prawnych, co oczywiście nie sprzyjało sprawności i statusowi tej formacji. Dlatego też, jak podniesiono w uzasadnieniu do projektu ustawy o SM, „szesnastoletnia praktyka i doświadczenia z działalności Straży Marszałkowskiej w okresie obowiązywania tej lakonicznej, obejmującej zaledwie 5 artykułów regulacji, wskazują na konieczność wypracowania odpowiednich przepisów ustawowych kompleksowo regulujących

²⁹ Por. Ł. Wojciechowski, *Rola i zadania Straży Marszałkowskiej w systemie bezpieczeństwa państwa* [w:] *Wybrane aspekty bezpieczeństwa państwa*, red. M. Paździor, J. Trubalska, Ł. Wojciechowski, Lublin 2019, s. 48-49.

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 985 ze zm.

³¹ J. Lipski [w:] *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, red. K. Zeidler, Warszawa 2008, s. 128.

status prawny Straży Marszałkowskiej jako specjalistycznej, uzbrojonej i umundurowanej formacji zapewniającej ochronę Sejmu i Senatu. Przyjęte w ustawie z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu rozwiązania polegające na odpowiednim stosowaniu przepisów regulujących uprawnienia funkcjonariuszy BOR do uprawnień służących pracownikom Straży Marszałkowskiej, mogą być uznane za niewystarczające w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Sejmu i Senatu. Waga zadań Straży Marszałkowskiej, potwierdzona praktyką konieczności jej interwencji w sytuacjach konfliktowych oraz w przypadkach naruszenia spokoju i porządku na terenach należących do Sejmu i Senatu, przemawia za zasadnością i koniecznością dokonania właściwych regulacji ustawowych³². Uznano zatem, że w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej, w tym konieczności zapewnienia bezpieczeństwa parlamentarzystom, konieczne jest kompleksowe uregulowanie zadań i organizacji Straży, co uczyniono w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej³³.

3.2. Zadania Straży Marszałkowskiej

Art. 1 ust. 1 uoSM określa, że opisywana formacja „jest umundurowaną i uzbrojoną formacją wykonującą zadania w zakresie ochrony Sejmu i Senatu”. Przepis ten statuuje ogólną kompetencję Straży jako służby mundurowej, której podstawowym zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa obu izb parlamentu, a zatem „SM nie została utworzona w celu eliminacji fizycznego zagrożenia dla obywateli lub interesów państwa, nie została ona również powołana do walki z kłeskami żywiołowymi”. Zadania tej służby mundurowej zostały określone wąsko, tylko w zakresie ochrony bezpieczeństwa Sejmu i Senatu, przy czym ochrona Senatu jest wykonywana w zakresie ustalonym przez zarządzenie wydane przez Marszałków obu izb parlamentu. Zgodnie z art. 3 ust. 1 uoSM formacja wykonuje czynności administracyjno-porządkowe, reprezentacyjne oraz podejmuje działania profilaktyczne.

Art. 2 uoSM statuuje zamknięty zakres zadań SM, a więc funkcjonariusze Straży nie mogą wykonywać innych zadań niż wymienione w tym przepisie. Do zadań SM należy zatem:

1. Ochrona terenów, obiektów i urządzeń będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, w tym przy użyciu urządzeń służących do rejestracji obrazu i dźwięku Natomiast w celu zapewnienia ochrony parlamentu Straż planuje sposoby zabezpieczenia obiektów, do których ochrony jest zobowiązana; rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia i zapobiega ich powstawaniu, koordynuje realizację działań ochronnych; wykonuje bezpośrednią ochronę; zabezpiecza obiekty; doskonali metody pracy oraz planuje wspólnie ze Służbą Ochrony Państwa, Żandarmerią Wojskową oraz Policją sposoby i metody współdziałania w sytuacjach potencjalnych zagrożeń.

³² Uzasadnienie do projektu ustawy o Straży Marszałkowskiej. Druk sejmowy nr 1971 Sejm VIII Kadencji, tekst za LEX.

³³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1729.

2. Zapewnienie, w zakresie niezastrzeżonym dla Służby Ochrony Państwa i Żandarmerii Wojskowej, bezpieczeństwa osobom przebywającym na terenach i w obiektach, do których ochrony jest zobowiązana i w miejscach odbywania posiedzeń Zgromadzenia Narodowego, Sejmu i Senatu. Wskazuje się, że w zakresie ochrony „pierwszeństwo w tym zakresie mają SOP i ŻW. Dopiero w zakresie niezastrzeżonym dla SOP lub ŻW uprawnieniami w tym zakresie przysługują SM”³⁴. A zatem tylko wówczas, gdy dana osoba lub obiekt nie chroniony przez Służbę Ochrony Państwa lub Żandarmerię Wojskową;
3. Kontrola uprawnień do wjazdu oraz przebywania na terenach i w obiektach, do których ochrony zobowiązana jest SM oraz wydawanie przepustek uprawniających do przebywania na tych terenach i w tych obiektach, a także zapewnienie tam porządku.
4. Wykonywanie zarządzeń porządkowych Marszałka Sejmu wydawanych na podstawie regulaminu Sejmu i zarządzeń porządkowych Marszałka Senatu wydawanych na podstawie regulaminu Senatu.
5. Prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego osób, pojazdów, terenów i obiektów będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu, a także podejmowanie działań zmierzających do neutralizacji ww. zagrożeń.
6. Wykrywanie urządzeń podsłuchowych na terenach, w obiektach i w urządzeniach będących w zarządzie Kancelarii Sejmu i zarządzie Kancelarii Senatu.
7. Wykonywanie zadań w zakresie obrony cywilnej i ochrony przeciwpożarowej.
8. Konwojowanie wartości pieniężnych, mienia i dokumentów.
9. Udział w wykonywaniu zadań reprezentacyjnych, w szczególności w ceremoniale powitań i pożegnań podczas wizyt parlamentarnych oraz w asystach honorowych.

Powyższe zadania mają na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw przeciwko ochranianym osobom i obiektom, a w razie ich popełnienia ujawnieniu sprawców i samego zdarzenia oraz rozpoznaniu miejsca i zjawiska mogących mieć związek z zagrożeniem osób ochranianych oraz bezpieczeństwem obiektów i urządzeń objętych ochroną.

3.3. Organizacja Straży Marszałkowskiej

Straż Marszałkowska nie jest samodzielną służbą mundurową, lecz „wchodzi w skład struktur organizacyjnych Kancelarii Sejmu. Kancelaria Sejmu jest urzędem służącym sejmowi i jego organom w zakresie prawnym, organizacyjnym, doradczym, finansowym i technicznym”³⁵. SM jest częścią urzędu obsługującego Sejm, dlatego dużą

³⁴ M. Rogalski [w:] M. Rogalski, P. Szustakiewicz, M. Wieczorek, *Ustawa o Straży Marszałkowskiej. Komentarz*. Radom 2019, s. 14.

³⁵ M. Rogalski [w:] M. Rogalski, P. Szustakiewicz, M. Wieczorek, *Ustawa o Straży Marszałkowskiej. Komentarz*. Radom 2019, s. 21.

rolę w funkcjonowaniu tej formacji ma Szef Kancelarii Sejmu, który powołuje i dowodzi Komendantem Straży Marszałkowskiej i jego zastępców oraz wyznacza im zakres obowiązków³⁶. Szef Kancelarii Sejmu jest również przełożonym Komendanta, a w sprawach ze stosunku służbowego także jego zastępców.

Komendant SM kieruje natomiast formacją bezpośrednio lub przez swoich zastępców.

W sytuacji, gdy stanowisko Komendanta SM jest opróżnione, Szef Kancelarii Sejmu może powierzyć jednemu z jego zastępców pełnienie jego obowiązków, ale na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Z kolei jeśli Komendant nie może czasowo wykonywać swojej funkcji, Szef Kancelarii Sejmu powierza pełnienie obowiązków Komendanta Straży Marszałkowskiej jego zastępcy, do momentu ustania przeszkody, ale na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Komendantem może zostać osoba, która:

- legitymuje się wykształceniem wyższym,
- korzysta w pełni z praw publicznych,
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo karno-skarbowe,
- cieszy się nieposzlakowaną opinią,
- daje rękojmię zachowania tajemnicy stosowanie do wymogów określonych w przepisach u.o.i.n.,
- posiada zdolność fizyczną i psychiczną do służby formacji uzbrojonej,
- jest gotowa podporządkować się dyscyplinie służbowej,
- ma uregulowany stosunek do służby wojskowej,
- nie była pracownikiem lub tajnym współpracownikiem organów bezpieczeństwa państwa w okresie Polski Ludowej.

UoSM nie statuuje przesłanek odwołania Komendanta lub jego zastępcy. W tym zakresie organ może się kierować utratą przez nich warunków do pełnienia służby (np. skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo) lub względami politycznymi. Odwołanie ze stanowiska nie powoduje, że Komendant lub jego zastępcy tracą status funkcjonariuszy SM, a zatem nadal mogą pełnić służbę. Szczegółowa organizacja SM jest uregulowana w formie zarządzenia Marszałka Sejmu³⁷.

³⁶ W przypadku zastępców zakres ich obowiązków Szef Kancelarii Sejmu wyznacza na wniosek Komendanta SM.

³⁷ Obecnie obowiązuje zarządzenie nr 14 Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2023 r. w sprawie organizacji wewnętrznej i szczegółowego trybu działania Straży Marszałkowskiej oraz zakresu zadań realizowanych na rzecz Straży Marszałkowskiej przez Kancelarię Sejmu (M.P. z 2023 r. poz. 1099) Zgodnie z § 1 ust. 1 ww. zarządzenia strukturę organizacyjną SM tworzą: 1) Komendant SM, 2) zastępcy Komendanta SM; 3) komórki wewnętrzne SM: a) Wydział I, b) Wydział II, c) Wydział III, d) Wydział IV, e) Wydział V; 4) stanowiska samodzielne funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej, zwanych dalej „funkcjonariuszami”; 5) stanowiska samodzielnych pracowników Straży Marszałkowskiej podległych bezpośrednio Komendantowi SM lub jego zastępcy.

3.4. Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej

Zakres zadań powierzonych Straży statuuje określone w rozdziale 3 uoSM uprawnienia funkcjonariuszy, których „katalog obejmuje instrumenty umożliwiające sprawną realizację ustawowych zadań oraz ochronę prawną pełniących służbę funkcjonariuszy”³⁸, a zatem swoje uprawnienia strażnicy marszałkowscy mogą wykonywać tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla realizacji zadań formacji. Nadto art. 11 uoSM wymaga, aby funkcjonariusze SM wykonując swoje zadania, działali z poszanowaniem godności ludzkiej oraz przestrzegali i chronili prawa człowieka, wykonując czynności z poczuciem powagi i z zachowaniem zasad kultury osobistej, przestrzeganiem zasad dyscypliny oraz udzielania niezbędnej pomocy i ochrony osobom znajdującym się w obiektach ochraniających. Tak więc wykonując powierzone im zadania, funkcjonariusze są uprawnieni do:

1. Wydawania poleceń osobom, których zachowanie stwarza lub może stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, terenów, obiektów i urządzeń podlegających ochronie Straży Marszałkowskiej, a w szczególności mogą wydawać polecenia: nakazujące opuszczenie przez osoby fizyczne miejsca, w którym przebywanie może stanowić zagrożenie dla realizacji zadania, zatrzymania pojazdu lub jego usunięcia z miejsca postoju, a także usunięcia innych przedmiotów i urządzeń lub oddania ich do depozytu, wylegitymowania się osoby w celu ustalenia jej tożsamości.
2. Ujęcia osoby stwarzającej w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz dla mienia lub w sposób rażąco naruszającej porządek publiczny. Ujęcie jest dokonywane tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezcelowe lub nieskuteczne, sam ujęty posiada uprawnienia osoby zatrzymanej statuowane w k.p.k. Osoba ujęta powinna podać się poleceniom strażników marszałkowskich, a nadto może być sprawdzona pod względem posiadania broni lub innego niebezpiecznego narzędzia lub przedmiotu. Ujętego niezwłocznie SM przekazuje właściwej jednostce policji.
3. Dokonywania kontroli osobistej polegającej na sprawdzeniu zawartości odzieży i obuwia osoby kontrolowanej oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, włącznie z żądaniem zdjęcia odzieży i obuwia, sprawdzeniu jamy ustnej, nosa, uszu i włosów osoby kontrolowanej, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa ochraniających osób i obiektów.
4. Przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunków poprzez ich manualną kontrolę i elementów konstrukcyjnych bagaży oraz znajdujących się w nich przedmiotów lub sprawdzenie bagaży i ładunków z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego;
5. Kontroli pomieszczeń oraz środków transportu z wykorzystaniem urządzeń i sprzętu specjalistycznego lub psa służbowego.

³⁸ *Uzasadnienie do projektu ustawy o Straży Marszałkowskiej. Druk sejmowy nr 1971 Sejm VIII Kadencji, tekst za LEX.*

6. Żądania udzielenia niezbędnej pomocy, w zakresie ich działania, od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej.
7. Zwrócenia się o udzielenie niezbędnej pomocy do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, a w nagłych przypadkach również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy.
8. Dokonywania kontroli bezpieczeństwa osób wchodzących na teren chronionych obiektów, przy czym kontrola taka polega na sprawdzeniu zawartości odzieży i obuwia osoby oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, włącznie z żądaniem zdjęcia odzieży i obuwia, sprawdzeniu jamy ustnej, nosa, uszu i włosów osoby, przeglądaniu zawartości jej bagaży lub sprawdzaniu ładunków oraz znajdujących się w nich przedmiotów. Nadto kontroli pojazdów, bagaży, przesyłek, pomieszczeń, obiektów i terenu w formie: kontroli manualnej lub sprawdzenia za pomocą środków technicznych niezbędnych do wykrywania materiałów i urządzeń niebezpiecznych, sprawdzenia biochemicznego lub z wykorzystaniem psów służbowych.

Wykonując czynności określone w pkt. 1-4 strażnik marszałkowski jest zobowiązany: po pierwsze podać swój stopień oraz imię i nazwisko, a po drugie wskazać podstawę prawną oraz przyczynę podjęcia czynności służbowej.

Na sposób przeprowadzenia czynności, z wyjątkiem kontroli osobistej i kontroli bagażu lub ładunku osobie, wobec której je przeprowadzono, przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo prokuratora w terminie 7 dni od dnia dokonania czynności. Natomiast w przypadku kontroli osobistej i kontroli bagażu lub ładunku zainteresowanemu przysługuje zażalenie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce przeprowadzania czynności w terminie 7 dni od dokonania czynności.

Strażnicy marszałkowscy przy wykonywaniu swoich zadań są również uprawnieni do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5, 7, 9, 11, 12 lit. a, pkt 13, 18 i 20 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, tj.:

- 1) siły fizycznej w postaci technik: transportowych, obrony, ataku i obezwładnienia,
- 2) kajdanek, które mogą być zakładane na: ręce, nogi lub zespolonych,
- 3) pasa lub siatki obezwładniającej,
- 4) pałki służbowej,
- 5) psa służbowego,
- 6) pocisku niepenetracyjnego;
- 7) ręcznego miotacza substancji obezwładniających,
- 8) przedmiotu przeznaczonego do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej,
- 9) pojazdu służbowego,
- 10) środków pirotechnicznych o właściwościach ogłuszających lub oślniewających.

Nadto funkcjonariusze SM są uprawnieni do używania broni palnej w sytuacji, gdy wystąpi konieczność:

- 1) odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na: życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo potrzeba przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, a także mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby, albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu, bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia;
- 2) przeciwstawienia się osobie: niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby lub też, która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
- 3) bezpośredniego pościgu za osobą, wobec której użycie broni palnej było dopuszczalne lub ujęcia takiej osoby;
- 4) zatrzymania pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu lub zdrowiu strażnika marszałkowskiego lub innej osoby, ewentualnie stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów, urządzeń lub obszarów;
- 5) pokonania przeszkody uniemożliwiającej lub utrudniającej ujęcie osoby albo ratowanie życia lub zdrowia strażnika marszałkowskiego, innej osoby lub ratowanie mienia;
- 6) zaalarmowania lub wezwania pomocy;
- 7) unieszkodliwienia zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby;
- 8) oddania strzału ostrzegawczego;
- 9) zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowego statku powietrznego, w przypadkach określonych w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze³⁹.

³⁹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2110 ze zm.

Literatura

- Baczwarow M., Suliborski A., *Kompendium wiedzy o geografii politycznej i geopolityce*, Warszawa 2003.
- Bielski K.T., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej wobec kwestii zapewnienia bezpieczeństwa*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2017, R 7.
- Bożek M., *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy”, rok 2014, nr 3.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek-Sobieraj J. (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, 2012, Legalis.
- Chmaj M. (red.) *Konstytucyjne prawa i wolności w Polsce*, Warszawa 2023.
- Chmaj M. i in., *Konstytucyjne prawa i wolności w Polsce. Tom I. Zasady ogólne*, Kraków 2002.
- Chochowski K., *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021.
- Daniluk M., *Problem uznania rządu w prawie międzynarodowym na przykładzie uznania libijskiej Narodowej Rady Tymczasowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 20, 2013.
- Domńczak H., *Zarys historii Wojsk Ochrony Pogranicza*, Warszawa 1985.
- Dubiec M., *Czynności kontrolno-rozpoznawcze*, „Prz. Poż.” 2015/8.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo publiczne jako składnik bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka” 2010, nr 1-2.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo publiczne jako składnik wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i praktyka”, 2019 nr 1-2.
- Fehler W., Dziubek I.T., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski*, Warszawa 2012.
- Fehler W., *O pojęciu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, „Studia Prawnoustrojowe”, 23/2014.
- Fehler W., *Straż Graniczna – policyjna formacja bezpieczeństwa narodowego RP*, „Prz. Pol.” 2004, nr 1-2.
- Figura J., *Pogotowie Bojowe i Milicja Ludowa Polskiej Partii Socjalistycznej (marzec 1917 r. – listopad 1918 r.)*, „Zeszyt Naukowy Muzeum Wojska”, 2/1988 r.
- Florczak A., Lisowska A. (red.), *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, Wrocław 2014.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Gerecka-Żołyńska A. (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. LEX 2023.
- Giedź M., *Szansa Kurdów na niepodległe państwo*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies”, 2016/4/1.

- Gierszewski J., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Zarys systemu*, Warszawa 2013.
- Góralczyk W. jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Góralczyk W., Karski K., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2024.
- Guzik-Makaruk E.M., Pływaczewski E.W. (red. nauk.), *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, Białystok 2015.
- Hempel A., *Pogrobowcy kłęski. Rzec o policji „granatowej” w Generalnym Gubernatorstwie 1939-1945*, Warszawa 1990.
- Jakubczak R., *Rola Sił Zbrojnych w ochronie granic Rzeczypospolitej Polskiej*, Przegląd Policyjny (numer specjalny), 2019.
- Jakubowski Z., *Milicja Obywatelska 1944-1948*, Warszawa 1988.
- Jóźwiak I. et al., *Policja Państwowa 1919-1939*, Białystok-Olsztyn-Warszawa 2019.
- Juchniewicz J., *Instrumenty realizacji funkcji kontrolnej Sejmu – próba oceny skuteczności*, PPK Nr 1 (13)/2013.
- Kaczamrczyk T., Bogucka A., *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2022, Nr 1 (1).
- Karpiuk M., *Właściwość wojewody w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia*, „Zeszyty Naukowe KUL” 60 (2018), nr 2 (242).
- Karpiuk M., Walczuk K., (red.), *Prawo bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2013.
- Kędzia Z. (red.), *Prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela w nowej polskiej konstytucji*, Poznań 1990.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne w świetle współczesnych wyzwań teorii i praktyki problemu*, „Wiedza Obronna”, 2023, Vol. 282 No. 1.
- Korczak J. (red.), *Cywilizacja administracji publicznej – księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, Wrocław 2018.
- Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2012.
- Kozioł M., *Bezpieczeństwo i ochrona systemów informatycznych*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” nr 7 (2005).
- Kuliczkowski M., *Militaryzacja szczególną formą realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji*, „Kwartalnik Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 2011, nr 2 (237).
- Kwiatkowski Z. (red. nauk.), *System prawa karnego procesowego. Tom V. Sądy i inne organy postępowania karnego*, Warszawa 2015.
- Laskowski D., *Polskie służby specjalne*, Poznań 2017.
- Laszuk M., *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, PPP 2018.
- Lewandowski M., *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa-kierunki zmian*, „Wiedza Obronna”, nr 1-2, rok 2019.
- Lisiecki M., *Obrona i ochrona granicy państwowej Polski jako element bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1993.
- Lorek M., *Bezpieczeństwo jednostki a bezpieczeństwo narodowe*, „Modern Management Review”, vol. XXII, 24 (4/2017), pp. 73-80 October-December 2017.

- Cieślarczyk M., *Współczesne rozumienie bezpieczeństwa i obronności*, „Zeszyt Problematyczny. Towarzystwo Wiedzy Obronnej”, 2001, nr 3.
- Melezini A. (red.), *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*, LEX 2024.
- Misiuk A., *Dwie konstytucje policyjne II Rzeczypospolitej. Od ustawy z 24 lipca 1919 r. do rozporządzenia Prezydenta RP z 22 marca 1928 r.*, „Studia Politologiczne”, 2019/51/1.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce. Od X wieku do współczesności*; Warszawa 2008.
- Nowakowski Z. i in., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 2009.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Straży Granicznej. Komentarz*, Legalis.
- Paździor M., Trubalska J., Wojciechowski Ł. (red.), *Wybrane aspekty bezpieczeństwa państwa*, Lublin 2019.
- Perkowski M., Zoń W, (red. nauk.), *Umiędzynarodowienie krajowego obrotu prawnego. T 1*, Białystok 2016.
- Płonka B., *Pierwotne źródła zagrożeń: model klasyfikacji przyczyn występowania niebezpieczeństw*, „Kultura bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2019 r., Nr 36.
- Popis J., *Historia pożarnictwa w Polsce*, „Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje” 2013, nr 14.
- Prochwicz J., *Powstanie Wojsk Ochrony Pogranicza. Wrzesień-grudzień 1945 r.*, „Studia z Dziejów wojskowości”, 2016 r., t. V.
- Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Białystok, 2004.
- Przetocki J., Urbanowicz J., Wittlin A., *Czynności elektroniczne i kryptografia w pracy notariusza*, „Rejent” nr 8 rok 1999.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., (red.), *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Rogalski M., Szustakiewicz P., Wieczorek M., *Ustawa o Straży Marszałkowskiej. Komentarz*, Radom 2019.
- Safjan M., Bosek L., (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, Warszawa 2016.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2003.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2000.
- Stahl M., Korzeniowski P. (red.) *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2024.
- Stankiewicz R., *Koordinacja w prawie administracyjnym*, Warszawa 2019.
- Stankowska I., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz, wyd. II*, LEX 2014.

- Stola D., Zaremba M. (red.), *PRL: Trwanie i zmiana*, Warszawa 2003.
- Sych W. (red.), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. II, , LEX/el. 2024.
- Szmulik B., Żmigrodzki M. (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002.
- Szostak W., *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997.
- Szyszkowska M.(red.), *Silne państwo*, Białystok 1999.
- Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- Treisman D., Guriev I., *Spin dyktatorzy. Nowe oblicze tyranii XXI wieku*, Warszawa 2023.
- Trzcíński J. (red.) *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, el.LEX.
- Ura E., Rajchel K., Pomykała M., Pieprzny S., (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie*, Rzeszów 2008.
- Widacki J., *Kryminalistyka*, Warszawa 2008.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 2003.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1996.
- Wiśniewski B., Jakubczak R. (red.), *System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczytno 2015.
- Wiśniewski B., Zalewski S. (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, Bielsko Biała 2006.
- Witczak D., *Wpływ statusu funkcjonariusza pożarnictwa na zakres jego ochrony i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2017.
- Wrzosek W. (red.), *Świat historii. Prace z metodologii historii i historii dedykowane Jerzemu Topolskiemu z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, Poznań 1998.
- Zaremba G., *Wschodnia granica Polsk i jej ochrona przez Wojska Ochrony Pogranicza w latach 1945-1991*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL”, Tom VIII-IX, zeszyt 1 – 2012/2013.
- Zeidler K. (red.), *Ustawa o Biurze Ochrony Rządu. Komentarz*, Warszaw 2008.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Ziółkowska A. (red.) *Ochrona informacji niejawnych. Komentarz*, LEX 2024.

ISBN 978-83-68172-16-4



9 788368 172164