

Sylwia EBING-ROGUSKA

Inspektorka ds. Obronnych, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego

Pełnomocniczka ds. Ochrony Informacji Niejawnych

w Urzędzie Gminy Jednorozec

<https://orcid.org/0009-0005-2401-9624>

<https://doi.org/10.34739/dsd.2024.02.10>



POLICJA ADMINISTRACYJNA JAKO WYDZIELONA FUNKCJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

ABSTRAKT: Celem artykułu jest przedstawienie pozycji policji administracyjnej w strukturze współczesnego państwa i nauki administracji. Przedmiotem badawczym artykułu jest policja administracyjna ukazana zgodnie z założeniami nauki administracji jako organizacja będąca rodzajem systemu. Tak rozumiana administracja jest potraktowana jako zjawisko prawne. Pojęcie policja administracyjna znane jest literaturze przedmiotu, jej organy stanowią wyrazistą sferę działania administracji publicznej i tworzą ją wyodrębnione ustawowo podmioty. Tę część administracji państwa charakteryzuje władczy charakter oraz możliwość stosowania środków przymusu wobec innych podmiotów w chwili, gdy ich działania lub zachowania nie są zgodne z prawem lub naruszane zostają reguły bezpieczeństwa. Jest to charakterystyczna właściwość, za pośrednictwem której następuje realizacja zadań przez te organy administracyjne państwa. Można postawić hipotezę, że policję administracyjną stanowią wyraźnie wyodrębnione organy administracji publicznej, które posiadają ustawowo określone zadania kontrolne i nadzorcze z jednoczesną możliwością stosowania środków przymusu. Celem uzasadnienia prawidłowości tej hipotezy można postawić następujące pytania: Co wyróżnia tę część administracji publicznej? Jaka jest zasadnicza funkcja policji administracyjnej? Jakie organy administracji państwa tworzą policję administracyjną? Jakie wspólne cech posiadają organy, które można nazwać policją administracyjną? Czy zasadnym było by prawne i doktrynalne wyodrębnienie policji administracyjnej?

SŁOWA KLUCZOWE: administracja publiczna, policja, służby, inspekcje, władza wykonawcza, środki przymusu

ADMINISTRATIVE POLICE AS A DISTINCT FUNCTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

ABSTRACT: The purpose of the article is to present the position of administrative police within the structure of the modern state and administrative science. The research subject of the article is the administrative police, viewed according to the principles of administrative science as an organization functioning as a type of system. This understanding of administration is treated as a legal phenomenon. The concept of administrative police is well-known in the literature, with its bodies representing a distinct sphere of public administration and being composed of statutorily designated entities. This part of the state administration is characterized by its authoritative nature and the ability to use coercive measures against other entities when their actions or behaviors are not in accordance with the law or when security regulations are violated. This is a distinctive feature through which these administrative state bodies fulfil their tasks. One may hypothesize that the administrative police consist of clearly defined public administration bodies that have legally designated control and supervisory tasks, along with the ability to apply coercive measures. To substantiate the validity of this hypothesis, the following questions can be raised: What distinguishes this part of public administration? What is the primary function of the administrative police? Which state administration bodies constitute the administrative police? What common characteristics do the bodies that can be called administrative police share? Would it be reasonable to legally and doctrinally distinguish the administrative police?

KEYWORDS: public administration, police, services, inspections, executive authority, coercive measures



WPROWADZENIE – ISTOTA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Państwo i jego funkcjonowanie postrzegane jest z perspektywy działania powołanych do tego celu struktur administracyjnych, które mają być gwarantem jego niezakłóconego rozwoju i tworzenia warunków bezpiecznego i spokojnego życia obywateli. Dlatego też ciągle wypracowywane są rozwiązania prawne oraz organizacyjno-instytucjonalne mające na celu tworzenie coraz to doskonalszych struktur państwa, co uwidacznia się postacią powoływanych nowych organów. W działaniach administracji zawiera się konieczność przejmowania odpowiedzialności przez państwo za tworzenie warunków dla rozwoju życia społecznego, gospodarczego oraz poszerzania zakresu usług dla obywateli. Ten organizacyjny aspekt funkcjonowania państwa skutkuje jednak przyrostem struktur organizacyjnych, co przekłada się na wzrost stopnia złożoności administracji publicznej. Nieodłącznymi konsekwencjami tych zmian są zwiększające się problemy z funkcjonowaniem administracji publicznej oraz trudności z koordynacją działań poszczególnych jej organów. Administracja publiczna tworzy system zarządzania państwem i nie można na nią patrzeć tylko i wyłącznie z perspektywy prawa, ale także politologii, ekonomii czy też teorii zarządzania. Strukturę administracyjną państwa formułują zróżnicowane przedmiotowo organy nie tylko o charakterze publicznym, ale także i niepublicznym. Każdy z nich posiada odrębną podstawę działania wyrażoną w ustawie, która jednocześnie określa jego zadania i funkcjonowanie. W obecnej chwili można mówić o tym, iż wykształcił się uniwersalny model administracji publicznej, co nie stoi na przeszkodzie toczeniu w przestrzeni publicznej dyskusji co do jego kształtu bez abstrahowania od uwarunkowań organizacyjnych i instytucjonalnych i tych o charakterze międzynarodowym. Model administracji publicznej oraz jej funkcjonowanie w państwie determinowany był wpływem zróżnicowanych czynników, do których w szczególności zalicza się ustrój polityczny, system prawny, wewnętrzne i międzynarodowe procesy polityczne, a także społeczeństwo i panujący w nim system wartości. Czynniki te są ze sobą skorelowane, tworzą wzajemne zależności i złożoność, kształtują ustrój, funkcje oraz zadania, jakie ma do spełnienia administracja (na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem). Działalność administracji wyrażana jest w szczególności poprzez wydawanie aktów normatywnych, aktów administracyjnych, ustanawianie nakazów czy zakazów lub przyznawania uprawnień. W funkcjonowaniu administracji publicznej uwidacznia się przede wszystkim szczególna jej cecha polegająca na organizowaniu i zaspokajaniu potrzeb społecznych, stanowi ona tym samym zorganizowany system organów współuczestniczących w sprawowaniu władzy w państwie.

W literaturze poświęconej zagadnieniu administracji publicznej najczęściej wymienia się takie jej cechy, jak zorganizowanie, trwałość, celowość utworzenia i funkcji oraz jej wykonawczy charakter¹. W. Dawidowicz uznaje, że administracja państwowa to system podmiotów utworzonych i wyposażonych przez ustawę w kompetencje do prowadzenia organizatorskiej i kierowniczej działalności na podstawie ustaw w kierunku wewnętrznym i zewnętrznym w stosunku do

¹ E. Zielinski, *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2001, s. 22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Toruń 2004, s. 11.

podporządkowanych podmiotów gospodarki państwowej oraz w stosunku do społeczeństwa, przy czym zarówno przebieg, jak i skutki tej ostatniej działalności przypisywane są zawsze państwu jako takiemu². W takim ujęciu zdaniem J. Langa stanowi ona swoisty węzeł organizacyjnych i normatywnych elementów, złożoną instytucję realizującą na podstawie ustaw pewne cele za pomocą działań o charakterze kierowniczym i organizującym³. Przez administrację publiczną w szerokim znaczeniu rozumie się współcześnie zorganizowaną, celową i ciągłą działalność publiczną w państwie polegającą na obsłudze potrzeb wynikających ze współżycia ludzi w wielkich grupach społecznych⁴.

Zauważa się także, iż administracja publiczna stanowi część składową sektora publicznego i funkcjonuje w warunkach zależności od niego, i opiera się na założeniach⁵, że:

1. Cele sektora publicznego nie mają charakteru samodzielnego.
2. Sektor publiczny funkcjonuje w powiązaniu ze społeczeństwem.
3. Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego nie mają charakteru czysto ekonomicznego.
4. Efektywność funkcjonowania sektora publicznego powinno się oceniać na poziomie makroekonomicznym i makrospołecznym.

Definityjne tło wskazuje na zadania, cele oraz misję, jaką ma do wypełnienia administracja w państwie, oraz określa jej funkcje. Administrację publiczną należy traktować jako całość z punktu widzenia organizacyjnego, funkcjonalnego i prawnego, mieści się ona w obszarze władzy wykonawczej.

Prawo administracyjne jak też nauka prawa administracyjnego nie wypracowały jednej i akceptowanej powszechnie definicji administracji. Wskazuje się, iż przyczyna takiego stanu rzeczy nie wynika z nieumiejętności naukowego ujęcia tej kwestii przez doktrynę prawa administracyjnego, lecz znajduje swoje podłoże w cechach charakterystycznych administracji, w obszarach jej działania, jej strukturze i formach działania, które są tak zróżnicowane, że ich pełne zdefiniowanie wydaje się prawie niemożliwe⁶. Literatura przedmiotu jest dość bogato ilustrowana pojęciami definiującymi kategorię, jaką jest administracja w państwie. Autorzy charakteryzujący to zjawisko wskazują na jej różne elementy, podkreślając oraz uwypuklając podstawowy, jakim jest działalność państwa, i uzupełniając go o szereg innych cech. Pod tym pojęciem rozumie się wszelką zorganizowaną działalność sprawowaną przez państwo w najszerszym tego słowa znaczeniu, a więc przez organy państwowe, jak i związki publicznoprawne (związki samorządowe) i inne podmiotu administracji⁷.

² W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa 1974, s. 19.

³ J. Lang, *Zagadnienia wstępne*, [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, (red.) M. Wierzbowski, Warszawa 2007, s. 17.

⁴ J. Jeżewski, [w:] *Leksykon prawniczy. Praca zbiorowa*, U. Kalina-Prasznik (red.), Wrocław 1997, s. 10.

⁵ J. Klerr, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, [w:] J. Kler (red.), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, Warszawa 2005, s. 9-54.

⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 23; J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1977 s. 29.

⁷ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, op. cit., Toruń 1999, s. 18.

STRUKTURA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna realizuje zadania określone porządkiem prawnym państwa za pośrednictwem powołanych do tego celu organów i innych podmiotów wykonujących funkcje władcze. Administrację publiczną tworzą organy administracji rządowej (naczelne, centralne, wojewódzkie, powiatowe zespolone i niezespolone), organy administracji samorządowej (terytorialne, zawodowe, gospodarcze) oraz organa administracji państwowej (np. Państwowa Inspekcja Pracy, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji i inne). Dlatego też, co podkreśla się, administracja publiczna to całokształt struktur organizacyjnych w państwie oraz ludzi zatrudnionych w tych strukturach spełniających zadania publiczne, zbiorowe i indywidualne, reglamentacyjne i świadczące oraz organizatorskie podmiotów kierowniczych i decyzyjnych⁸.

W państwie prawnym administrację publiczną określa konstrukcja normatywna, wskazuje ona na rodzaj prowadzonej działalności, która realizowana jest w imieniu państwa oraz związków publicznoprawnych (samorządów). Funkcjonowanie struktury administracyjnej ustalone jest normatywnie, a jej organy realizują cele publiczne poprzez określone formy, metody i środki działania. Realizowane przez nią zadania należy rozumieć jako prawny nakaz podejmowania czynności będących jednocześnie źródłem legitymizacji jej działań ukierunkowanych na cele w nich określone. Następuje tu zgodność działania z formalnego punktu widzenia, a prawo stanowi wyznacznik treści, celów i zadań administracji. Powszechnie mówi się o zmianie koncepcji administracji publicznej jako przejścia od pojmowania jej, jako władzy publicznej do koncepcji służby publicznej oraz zmianie jej zasadniczej roli, którą ma być nie tyle biurokratyczne rządzenie, co zarządzanie oparte na zupełnie innych zasadach⁹.

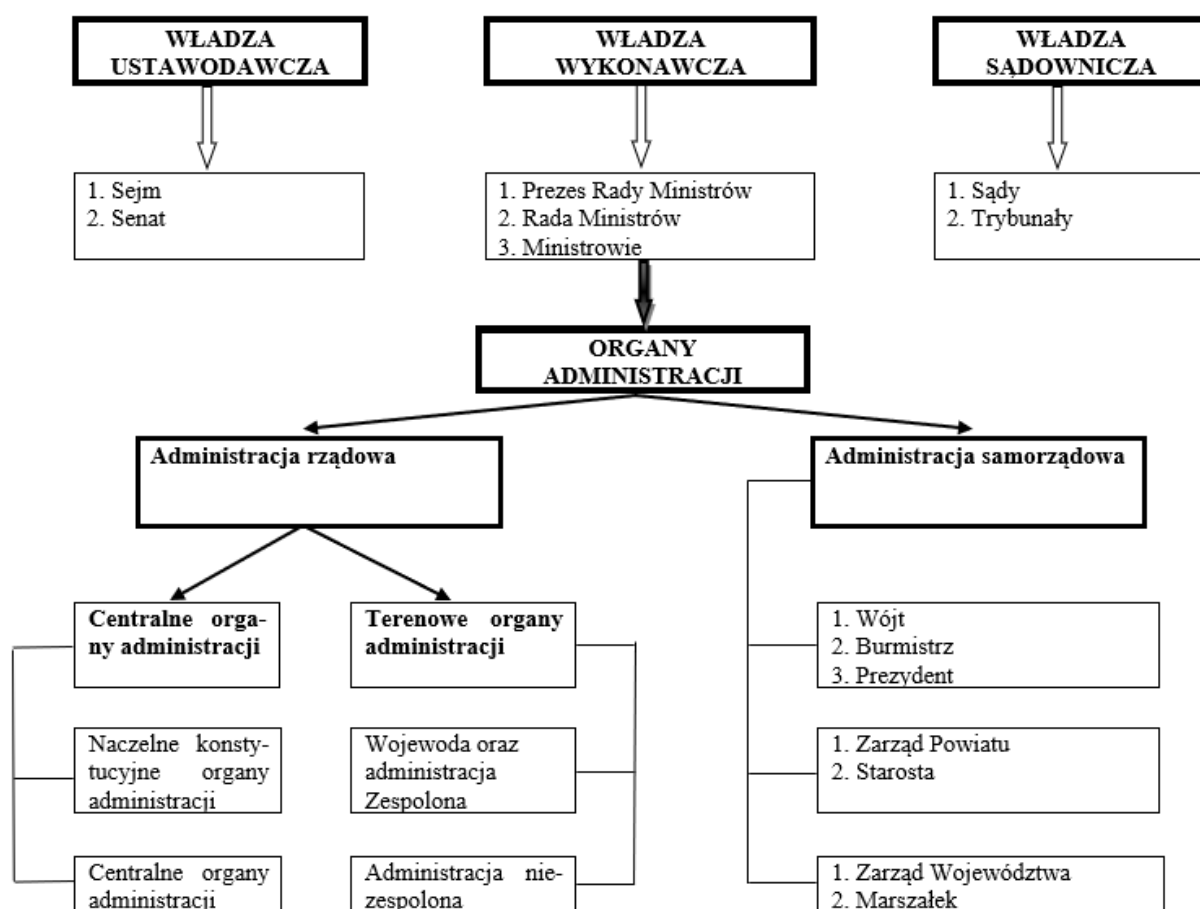
Administracja publiczna realizuje zadania istotne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania życia zbiorowego, ciągle musi dostosowywać się do zmian zachodzących w środowisku społecznym, a także międzynarodowym i temu ma służyć. Jej funkcjonowanie reguluje także szereg niewładczych metod działania, wpływających z charakteru ekonomicznego, politycznego i organizacyjnego, a także innych determinantów administrowania. Spektrum zadań administracji publicznej jest dość zróżnicowany i zasadniczo odległy od siebie. Obok utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego, poboru podatków, funkcji rejestracyjnych i reglamentacyjnych, należy do nich realizacja istotnych świadczeń o charakterze społecznym. W tym ostatnim wymiarze odpowiedzialna jest za poziom usług publicznych, do których zaliczyć należy przede wszystkim zapewnienie dostępu do ochrony zdrowia, kultury, nauki. Dlatego można mówić o istnieniu ciągłych procesów dostosowawczych w działaniach administracji publicznej, posiadają one charakter permanentny. Tworzy ona obszar swego funkcjonowania, w którym jej działania są nie tylko wyznaczone prawnie, pomimo że formalnie związana jest ona z konstytucyjnym wymogiem respektowania przepisów powszechnie

⁸ E. Zieliński, *Administracja rządowa...*, op. cit., s. 12.

⁹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1994, s. 36; K. Ostaszewski, *Zastosowanie nowoczesnych metod zarządzania przedsiębiorstwem w administracji publicznej*, [w:] S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego*, Lublin 2010, s. 519 i n.

obowiązujących. W tym aspekcie należy uznać konstatację, że następuje rozluźnienie więzów prawa krepujących administrację, a nie zagrożenia dla samej istoty państwa prawnego¹⁰.

Administracja publiczna usytuowana jest w segmencie władzy wykonawczej funkcjonuje niezależnie obok władzy ustawodawczej oraz sądowniczej w państwie. Realizuje ona zespół czynności i przedsięwzięć o charakterze organizatorskim i wykonawczym. Prowadzone są one na rzecz realizacji interesu publicznego przez organy i instytucje na podstawie ustaw i określonych prawem formach. Patrząc przez pryzmat ujęcia funkcjonalnego, to administracja publiczna uwidacznia się w postaci zróżnicowanej aktywności państwa realizowanej za pośrednictwem powołanych do tego organów wykonawczych. Rozpatrując ją z przedmiotowego punktu widzenia, uwidacznia tu się interes publiczny, zaś w sferze podmiotowej jej wykonywanie znajduje się w gestii struktury organizacyjnej sektora publicznego, na którą składają się różne podmioty, organy i instytucje¹¹.



Rysunek 1. Miejsce administracji publicznej w systemie organów władzy

Źródło: opracowanie własne

¹⁰ A. Błaś, *Działania administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 214 i n.

¹¹ Istnieje wiele definicji – J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 1948: Administracja to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i z rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadania; B. Wasiułyński, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1936: administrację możemy najogólniej określić jako planową i stałą działalność dla zaspokojenia potrzeb. Jeżeli działalność ta będzie miała na celu zaspokajanie potrzeb państwa, lub innego związku prawa publicznego, to wtedy będziemy mieli do czynienia z administracją publiczną; J. Boć (red.) *Prawo Administracyjne. Konwersatoria, ćwiczenia*, Wrocław 2005, s. 6.

Można przyjąć, iż administracja publiczna w kształcie demokratycznego państwa prawnego stanowi działalność:

1. różnych podmiotów administrujących w państwie;
2. podejmowaną w granicach warunkowanych ustawowo;
3. polegającą na organizowaniu bezpośredniej i praktycznej realizacji zadań;
4. uzewnętrznioną w funkcjach wypełnianych przez państwo;
5. prowadzoną w swoistych dla niej formach działania;
6. prowadzoną w otoczeniu społecznym;
7. wykazującą na wielostronne zainteresowania społeczne.

Z punktu widzenia obywatela to on jest podporządkowany władczym działaniom organów administracji publicznej. Jej funkcjonowanie w szeregu przypadkach jest dla niego niewygodne, ponieważ nakłada na szereg obowiązków, z tego powodu skarżą się na jej wadliwy styl działania, zarzucają bezdusność i biurokratyzm. Natomiast ci, którzy realizują określone w niej cele publiczne, mówią o administracji w kategoriach misji czy służby społecznej pełnej wyrzeczeń. Można powiedzieć, że administracja publiczna stanowi rezultat zbiorowego życia społecznego w państwie i w dużej mierze kształtuje ją otoczenie. Jej obecność oraz funkcjonowanie wiążą się z koniecznością przymusowości porządkowania się jej otoczenia społecznego oraz godzenia różnych jego potrzeb. Ujawnia się tym cecha władczości administracji jako konieczności realizowania przez wyodrębniony podmiot władzy wykonawczej celu określonego prawem jako zadań publicznych. W ujęciu ustrojowym uwidaczniają się jej takie cechy, jak: wyodrębnienie organizacyjne i kompetencyjne, działanie w imieniu i na rachunek podmiotu publicznoprawnego, uprawnienie do korzystania ze środków władczych. Korzystanie ze środków władczych to uprawnienie do stanowienia aktów prawnych z zagwarantowaną możliwością zastosowania środków przymusu w celu doprowadzenia do ich wykonania. Wyodrębnienie organizacyjne wskazuje na to, że organ ma określoną przez swoją organizacyjną jedność pozwalającą na odróżnienie go od innych organów – podmiotów administracji. Posiada on swoją nazwę, sposób kreowania obsady personalnej i aparatu pomocniczego. Wyodrębnienie kompetencyjne określa ustawa wskazująca na zakres działania, zadania do realizacji, uprawnienia i obowiązki. Zakres kompetencji odróżnia pomiędzy sobą poszczególne organy, przesądza o upoważnieniu i zobowiązaniu organu do działania, realizacji określonych zadań oraz zakres jego odpowiedzialności.

Zarówno obywatel, jak i społeczeństwo wywiera duży wpływ na uaktywnienie funkcjonowania administracji publicznej. To od nich zależy akceptowanie wprowadzanych przez nią zmian oraz rozwiązań. Wzrost znaczenia tej sfery działania państwa uwidacznia się progresją obszarów jej działania, co jest determinowane stopniem rozrostu oraz komplikacją procesów społecznych i międzynarodowych, jak też znaczącym tempem dokonujących się zmian cywilizacyjnych oraz ich wzajemną zależnością. Otoczenie społeczne i wchodzące w jego skład jednostki tworzą system wymagań kierowanych do administracji publicznej w zakresie organizowania tego życia. Tym samym zobowiązana jest ona wykazywać się wszelkimi możliwymi

formami aktywności. Pojawia się tu zarówno aspekt pozytywnego, jak i negatywnego nastawienia społeczeństwa do administracji publicznej.

POLICJA ADMINISTRACYJNA W SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja państwa będąca komponentem władzy wykonawczej stanowiła od dawnych lat przedmiot dociekań i zainteresowania nauki. Była ona zawsze obecna w państwie, funkcjonując w zróżnicowanych jego uwarunkowaniach społeczno-politycznych oraz prawnych. Reprezentowały ją różne organy, których ustawowym przedmiotem działania było praktyczne i bezpośrednie wykonywanie zadań państwa. Głównym przedmiotem działalności administracji było wydawanie nakazów, zakazów i pozwoleń na podstawie prawa w oparciu o przewidzianą procedurę. Realizowała ona przedsięwzięcia organizatorskie oraz wykonawcze na rzecz interesu publicznego i w tym celu wyposażona została we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne. Wśród jej organów uwidaczniają się te o charakterze policyjnym, wypełniając swe zadania w wyrazistych formach i metodach działania, ingerując władczo w życie publiczne i prywatne oraz je kontrolując. Do tego typu organów należą te, które nazywane są: Policja, agencje, służby, inspekcje, nadzory oraz straże. Są to wyraźnie wyróżniające się na tle innych struktur władzy wykonawczej organy administracji publicznej i dużo uwagi poświęca się im w naukach administracyjnych oraz o bezpieczeństwie. Policja administracyjna nie stanowi obecnie zasadniczego pola refleksji tak w zakresie teoretycznym, jak i praktycznym wymiarze funkcjonowania całości organów administracji państwa. Pomimo że pojęcie to znane jest prawu administracyjnemu już od lat 20. XX wieku, to obecnie tej części administracji nadawane są różnorakie nazwy nieznanne ustawom, najczęściej służby specjalne, administracja specjalna.

Nazwa policja administracyjna nie należy do kategorii prawnej, ale prawniczej i przepisy prawa administracyjnego nie nadały temu pojęciu normatywnego znaczenia. Jest ona wyraźnie widoczna w doktrynie prawa administracyjnego. Policja administracyjna nie jest wytworem abstrakcyjnym, tego typu organy funkcjonują i posiadają stałe miejsce wśród innych instytucji administracji publicznej. W praktycznym wymiarze jest ona definiowalna, można określić jej desygnaty pojęciowe i wyodrębnić poszczególne organy w ustrojowym prawie administracyjnym. Jej właściwość rzeczowa i miejscowa wypływa wprost z aktu ustrojowego, reguluje on organizację i funkcjonowanie każdego z tych organów, wskazuje jednostki organizacyjne powołane do wykonywania tych zadań władzy wykonawczej. Uważa się, że ustrojowe prawo administracyjne łączy w sobie zagadnienia związane z zasadami budowy aparatu administracji publicznej, struktur i zadań (kompetencji) podmiotów realizujących administrację publiczną, podziału terytorialnego, kadr w administracji oraz kontroli nad nią sprawowanej¹². Kształtuje ono organizację i funkcjonowanie administracji publicznej, tworzy jej strukturę, powołuje do życia organ i urząd, wyznacza zakres zadań oraz wzajemne powiązania między poszczególnymi organami tego systemu.

¹² Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 44.

Administracyjne prawo ustrojowe ustala zasady funkcjonowania całego systemu organów administracji publicznej uzewnętrznia jego aspekt podmiotowy oraz przedmiotowy.

Pomimo tego, że w prawie administracyjnym nie występuje pojęcie policja administracyjna, to łatwo można wyodrębnić organy administracji realizujące te zadania i wskazać na konkretny podmiot. W ujęciu funkcjonalnym jej organy strukturalne i instytucjonalnie nakierowywane są w swych działaniach na ochronę dóbr o zasadniczym znaczeniu dla członków społeczeństwa jako ochrona ich zdrowia, życia, porządku, a konsekwentnie również mienia, a także środowiska, i są to zadania publiczne. Ten przedmiotowy zakres działania jest wyraźnie wskazany i opisany w ustawie powołującej do życia taki organ, tworząc za razem prawne kryteria jego działania. Policja administracyjna nie stanowi obecnie przedmiotu szerszej refleksji teoretycznej w opracowaniach z zakresu prawa administracyjnego. Problematyka ta nie jest także przedmiotem szerszych monograficznych opracowań. Jednakże ta sfera działania administracji państwa zauważona została już w latach 20. XX wieku i było to przedmiotem rozważań. W podręcznikach tamtego okresu pojawiają się takie pojęcia, jak policja weterynaryjna, policja ogniowa, policja budowlana, policja szkód i były one używane jako synonimy określonych działań władczych administracji¹³. W innych publikacjach tego okresu pojawiają się takie pojęcia, jak policja państwa, policja sanitarna, policja sanitarno-obyczajowa¹⁴. W okresie powojennym pojęcie policja administracyjna straciło praktycznie swoje znaczenie, a tę funkcję administracji postrzegano w marginalnie wąskim zakresie¹⁵. W latach 60. XX wieku J. Litwin oraz M. Jaroszyński w podręcznikach poświęconych prawu administracyjnemu wskazują na policję administracyjną jako swoistą formę administracji¹⁶.

Etymologicznie pojęcie policja wywodzi się od słowa *politeja*, z którego starożytni Grecy wywodzili ustrój państwa. Termin ten miał pierwotnie bardzo szeroki zakres znaczeniowy i mógł być synonimem ogółu funkcji państwowych¹⁷. Zgodnie z tzw. prawem policji (*ius politeja*) celem państwa było zapewnienie szczęścia i dobrobytu poddanym¹⁸. W tym rozumieniu policja nie ograniczała się do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego (wydawania nakazów i zakazów), ale obejmowała również także zadania polegające na popieraniu rozwoju rolnictwa, przemysłu, rzemiosła, organizowaniu komunikacji, oświaty, zdrowia itd. Z *ius politeja* panujący wywodził zarówno prawo do dbania o dobrobyt powszechny, jak upoważnienie do ingerowania w prywatne życie poddanych i reglamentowania wszystkich jego objawów w celu zapewnienia szczęśliwości ziemskiej¹⁹. Współcześnie policja administracyjna jako

¹³ J. Buzek, *Administracja gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego*, Lwów 1913, s. 66 i n.

¹⁴ W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929, s. 65, s. 326.

¹⁵ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 194., s. 134 i n.; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 50-51.

¹⁶ J. Litwin, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] M. Jaroszyński (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1953, cz. IV, s. 5-7.

¹⁷ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30.

¹⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2002, s. 22.

¹⁹ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, op. cit., s. 151.

sfera ingerencji administracji znalazła swoje odzwierciedlenie w prawie administracyjnym²⁰. Swoim zakresem obejmuje ona historycznie wykształconą postać policji administracyjnej polegającej na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a zwłaszcza życia, zdrowia i mienia. Podkreśla się, że istotnym elementem wyróżnienia policji administracyjnej jako sfery ingerencji administracji stanowi swoista rola normy prawnej, upoważniającej do działania policyjnego, a w konsekwencji jej konstrukcję i moc obowiązującą²¹. Specyfika ingerencji policyjnej powoduje, że jej oparcie często znajduje swoje prawne uzasadnienie w normach wartościujących, a nie w klasycznych normach upoważniających lub zobowiązujących²².

Policja administracyjna spełnia określoną funkcję w całości kształcie organów administracji publicznej i można *de lege ferenda* traktować ją jako wyróżniającą się jej część, stanowić może samoistną, odrębną administrację państwa. Należy ona do rzeczywistości sprawowanej w państwie władzy wykonawczej za pośrednictwem administracji publicznej i podlega takim samym kryteriom jak cały ustrój. Istotną jej właściwością jest to, iż podejmuje ona działania w sytuacjach zagrożenia dla porządku publicznego, spokoju publicznego, zdrowia i życia, mienia, ochrony środowiska. Są to rozległe i zróżnicowane zadania wynikające z konieczności zapewnienia obywatelom poczucia bezpieczeństwa, które może być naruszone, pojawiające się w związku z tym zagrożeniami ma usuwać oraz im zapobiegać i powstrzymywać policja administracyjna. Ma ona także nie dopuszczać do naruszenia praw indywidualnych oraz zbiorowych, w szczególności wolności, własności, bezpieczeństwa oraz spokoju publicznego. Jej inna część sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością gospodarczą, odpowiadając za ochronę społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z niepożądanych następstw jej prowadzenia przez różnego rodzaju podmioty. Charakterystycznym dla policji administracyjnej jest, że jest zawsze gotowa do ingerencji w życie społeczne w celu ochrony określonych różnorodnych dóbr indywidualnych i zbiorowych.

Postuluje się, aby w związku z wykonywaniem ingerencji policyjnej było to określone katalogiem zasad o charakterze normatywnym, które by odnosiły się do:²³

²⁰ J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 360-365; J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 120; J. Boć, *O interwencjach administracji publicznej w dziedzinę dóbr nieruchomości we Francji*, „Przegląd Prawa i Administracji” t. II, Wrocław 1972, s. 40; S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 137; D. Gatner, *Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 8-9, s. 26; J. Boć, *Policja administracyjna*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, (red.) J. Boć, Wrocław 2003, s. 241; Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (zagadnienia wybrane)*, [w:] Z. Niewiadomski, J. Buczkowski, J. Łukasiewicz, J. Połuszyński, J. Stelmasiak, *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemyśl 2000, s. 345; J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „ST” 2004, nr 7-8, s. 13; W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 26; J. Maćkowiak, A. Miruć, *Policja administracyjna a organy administracji niezespolonej*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 256; J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 43 i n.

²¹ M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 109.

²² J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I)*, Zakamycze 2003, s. 51-53; W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 20.

²³ B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, [w:] K. Nowacki (red.), *Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry)*, Prawo, t. CCLXXII, Wrocław 2000, s. 397.

1. Ochrony wyłącznie interesów ogólnospołecznych, publicznych, co oznaczałoby, że jest dopuszczalne i nie podlega ingerencji policji administracyjnej takie zachowanie się jednostki, które nie narusza normatywnie określonych interesów społecznych.
2. Dopuszczenia ingerencji o charakterze policyjnym wyłącznie w sytuacji wystąpienia faktycznych naruszeń obowiązującego porządku, a zatem działania policyjne byłyby niedopuszczalne w sytuacji hipotetycznego zagrożenia interesu ogólnopaństwowego lub społecznego.
3. Interwencji policyjnych, które dopuszczalne by były tylko wtedy, gdy naruszenie przekracza pewną granicę społecznej szkodliwości, gdyż inaczej można by skutecznie wyeliminować wszelkie działania innowacyjne wymagające pewnej dozy ryzyka.
4. Działalności policyjnej, w której powinna być stosowana zasada współmierności środków do zamierzonego celu, a represja w żadnym razie nie może występować jako cel samoistny,
5. Zasad zagrożenia wyrażających się w tym, że jeżeli sama możliwość zastosowania środka policyjnego powoduje korektę sytuacji nieprawidłowej, to środek ten nie może być stosowany.

Policja administracyjna bez wątpienia była i jest widocznym komponentem organów administracji publicznej oraz instytucją prawa administracyjnego. Stanowi ona działalność organów państwa nastawionych przede wszystkim na ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, w szczególności w obszarach ochrony życia, zdrowia i mienia ludzi jak i innych podmiotów prawa. Te funkcje o czym się wspomina w doktrynie mają przede wszystkim charakter ochronny w stosunku do różnych dóbr prawnych, niejednokrotnie jednak można przypisać im również walor kontrolny i nadzorczy²⁴.

Policję administracyjną można, tak jak i całość administracji publicznej, rozpatrywać zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym, formalnym oraz materialnym. W pierwszym ujęciu policja administracyjna stanowi ogół wyspecjalizowanych służb lub organów, których celem jest realizacja określonych funkcji policyjnych w sensie administracyjno-prawnym. Podkreśla się, że w ścisłym znaczeniu pojęcie „policja” kojarzy się z resortem spraw wewnętrznych, formacjami zorganizowanymi na wzór wojskowy, które dla osiągnięcia celu mogą stosować przymus bezpośredni²⁵. W ujęciu podmiotowym wskazuje się, iż policja administracyjna działa zasadniczo w dwóch formach organizacyjnych, które stanowią:²⁶

1. Wyspecjalizowane służby państwowe, będące umundurowanymi i uzbrojonymi formacjami realizującymi określone zadania administracji publicznej.
2. Organy administracji publicznej powołane do pełnienia wyznaczonych funkcji policyjnych z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku w wymiarze ogólnym i jednostkowym.

²⁴ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 26.

²⁵ Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2001, wyd. 4, s. 170.

²⁶ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 29.

Do pierwszej grupy należy w szczególności zaliczyć Policję, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Państwową Straż Łowiecką, Państwową Straż Rybacką, Straż Gminną. Tej grupie podmiotów ustawodawca przyznał prawo do korzystania ze szczególnych władczych metod działania, bowiem mają one za zadanie ochronę szczególnych wartości, jak: życie, zdrowie, mienie. Chronią one także wolności osobiste, interes państwa, zwalczają przestępczość, przeciwdziałają patologiom społecznym. Organom tym ustawodawca przyznał w określonych sytuacjach i przy zachowaniu szeregu warunków prawo do użycia różnych środków przymusu bezpośredniego, nie wykluczając możliwości użycia broni palnej. W tej grupie policji administracyjnej zasadniczą służbą odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa ludzi oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi bez wątpienia Policja.

Drugą grupę tych organów stanowią inspekcje będące formacjami nieumundurowanymi i nieuzbrojonymi. Do tego typu organów można zaliczyć Państwową Inspekcję Farmaceutyczną, Państwową Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Weterynaryjną, Państwową Inspekcję Sanitarno-Epidemiologiczną. W porównaniu ze służbami posiadającymi cechy zmilitaryzowane ta grupa dysponuje mniej intensywnymi formami ingerencji prawnej w sferę praw i wolności obywatelskich. W szczególności, inspekcje nie zostały zasadniczo wyposażone w kompetencje do bezpośredniego korzystania ze środków przymusu bezpośredniego w ramach wykonywania zadań. Mogą natomiast stosować tego rodzaju środki (poza najbardziej intensywnymi) dopiero na etapie postępowania egzekucyjnego²⁷. W literaturze podkreśla się, że tego typu organy są podmiotami stosunków administracyjno-prawnych typu nadzorczego powstających na podstawie norm prawa materialnego między organami administracji publicznej a podmiotami prywatnymi²⁸.

Rozpatrując policję administracyjną od strony podmiotowej, to obejmowała ona będzie dwie zasadnicze grupy o ściśle określonych cechach:

1. Organy stanowiące formacje umundurowane i uzbrojone zorganizowane hierarchicznie działające na rozkaz. Takiemu pojęciu policji nadaje cechę samo prawo w formie ustawy powołującej do życia ten typu organu. Wymienić tu można Policję, Straż Graniczną, Państwową Straż Pożarną, Straż Gminną. Noszą one zazwyczaj nazwę policja, agencja lub straży określonego rodzaju.
2. Organy o charakterze kontrolno-nadzorczym, które stanowią w szczególności różnego rodzaju inspekcje, np. Sanitarna, Ochrony Środowiska, Farmaceutyczna, Weterynaryjna lub nadzoru np. budowlanego czy dozoru – dozór techniczny.

W ujęciu przedmiotowym policję administracyjną stanowi postać opisująca poprzez odwołanie się do zakresu i kompetencji przyznanych każdemu z tego typu organów. Przedmiot działań policji administracyjnej w tym ujęciu stanowi rodzaj czynności ustawowo mu

²⁷ Ibidem, s. 30.

²⁸ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 26-28, 56, 81.

przypisanych do realizacji, i jest to określona sfera zadań i kompetencji, co stanowi wyczerpujący opis znaczeniowy policji administracyjnej. Jest to *stricte* aspekt przedmiotowy opisujący i charakteryzujący sfery interwencyjnej działalności organu policji administracyjnej. Administracyjno-prawny przedmiot ochrony jest dualistyczny wynika, bowiem z faktu, iż zdania tej części administracji nastawione są na ochronę dóbr indywidualnych, jakimi są życie, zdrowie oraz mienie obywateli, oraz pewnego stanu realizującego szeroko pojęty interes publiczny, którym jest bezpieczeństwo, porządek oraz spokój.

Rozwój cywilizacyjny charakteryzuje się wzrostem ilości zagrożeń dla jednostki i społeczeństwa, co nie ogranicza, lecz poszerza zakres przedmiotowy działania policji administracyjnej. Zwiększa to znaczenie tej części administracji we współczesnych państwach. Ogólnym przedmiotem działania policji administracyjnej jest utrzymywanie porządku prawnego, który pozwala na jego rodzajowe rozróżnienie umożliwiające wydzielenie poszczególnych dziedzin działalności tej administracji w państwie. Można ją identyfikować przede wszystkim jako cel władzy wykonawczej, w którym mieszczą się różne przeciwdziałania dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa życia i zdrowia ludzkiego, jak i kontrola przestrzegania norm postępowania i sankcjonowanie obowiązków z nich wynikających. Ochrona ustanowionego porządku prawnego w działaniach policji administracyjnej stanowi zorganizowaną i ciągłą działalność. W zasadniczym wymiarze posiada ona dwojaki charakter: represyjny w sytuacji, w której dochodzi lub doszło do naruszenia prawa, oraz prewencyjny nakierowany na zapobieganiu naruszeń prawa. Realizuje ona charakterystycznie ustalony przedmiotowo zakres zadań publicznych, co czyni ją wyraźnie widoczną w systemie organów administracyjnych państwa.

Policja administracyjna wpisuje się w całokształt reglamentacyjnej sfery działania administracji lub traktować ją można jako wyróżniającą lub osobną funkcję administracyjną państwa. W literaturze zauważa się, że najbardziej uprawione jest doktrynalne i pozytywno-prawne wyodrębnienie funkcji reglamentacyjnej i porządkowej (policyjnej) administracji z uwagi na różny przedmiot i cele obydwu sfer inferencyjnej działalności administracji²⁹. Obie posiadają przede wszystkim charakter ochronny w stosunku do różnych dóbr prawnych, są zasadniczymi wartościami życia społecznego mającego normatywne odzwierciedlenie na poziomie konstytucyjnym i ustawowym, przypisuje się im również walor kontrolny i nadzorczy³⁰. Zasadniczy cel działalności policyjnej to nie tylko ochrona bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, jako istotnych wartości społecznych posiadających normatywne uregulowanie na poziomie konstytucyjnym oraz ustawowym. Z drugiej strony przypisana jej zostaje konieczność ochrony indywidualnych dóbr nieodłącznie związanych z każdym obywatelem lub innymi podmiotami prawa, takich jak życie, zdrowie, mienie, ochrona środowiska naturalnego, obrotu gospodarczego i finansowego państwa. Realizując tak określone zadania, policja administracyjna w całości administracji publicznej to oczywiście widoczny system jej organów. Inną jej cechą jest

²⁹ J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 336-341.

³⁰ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna...*, op. cit., s. 26.

to, że może ona działać w przyspieszonym czy uproszczonym trybie, wynikającym z sytuacji, a charakterystyczną reakcją jest możliwość użycia przymusu bezpośredniego. Przedstawia ona sobą zorganizowany i wyspecjalizowany system organów, zdolnych podjąć odpowiednie działania o charakterze prewencyjnym bądź represyjnym w razie zaistnienia zagrożeń dla ustalonego porządku prawnego. Dla właściwego i skutecznego funkcjonowania tak określonej administracji istotne jest prawidłowe rozdzielenie zadań pomiędzy poszczególne podmioty, aby sprzyjało to efektywnemu i skutecznemu ich działaniu, a przez to służyło całemu społeczeństwu.

ORGANY POLICJI ADMINISTRACYJNEJ

Organy policji administracyjnej tworzą zorganizowaną i stałą działalnością państwa, której głównym celem jest ochrona porządku prawnego oraz indywidualnych praw podmiotowych jednostki. Powołane są one także do sprawowania kontroli legalności działania różnych sfer życia, a także do diagnozowania zachowania się określonych podmiotów pod względem zgodności z obowiązującym prawem i podejmowania określonych działań z zastosowaniem odpowiednich środków w przypadku pojawiającego się zagrożenia. Każdy ustalony porządek prawny, aby spełniał przypisane mu funkcje i realizował zawarte w nim cele, musi być w sprawny sposób chroniony. Generuje to potrzebę tworzenia określonych instrumentów, metod i mechanizmów zabezpieczających, zmierzających do ochrony prawa (ochrony prawnej), a tym samym zapewniania porządku konstytucyjnego. Według utrwalonego w doktrynie poglądu, ochrona prawna to stała i zorganizowana działalność podejmowana zasadniczo w celu ochrony prawa³¹. W tym celu państwo jako organizacja powołuje organy ochrony porządku prawnego, odpowiednio je organizuje i wyposaża w możliwości działania. Ochrona porządku prawnego w państwie stanowi zorganizowaną i stałą działalności powołanych do tego organów państwa.

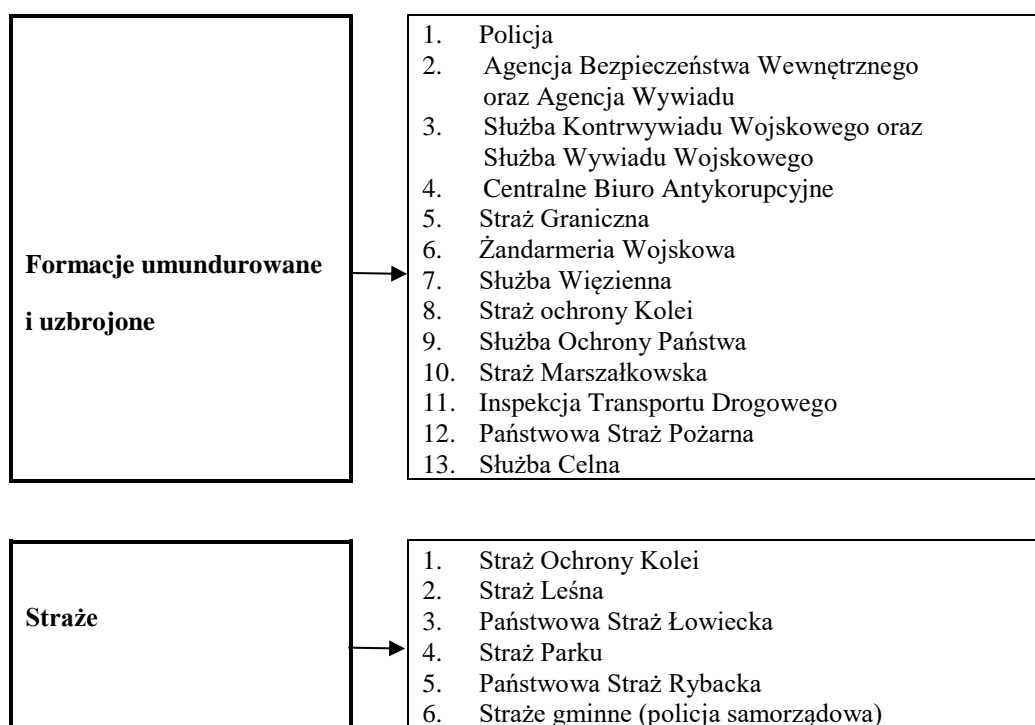
Konieczność tworzenia tego typu organów odzwierciedla wprost art. 5 Konstytucji RP³² *in fine* stanowiący, iż Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ten cel realizuje grupa organów administracji publicznej o charakterze policji administracyjnej. Przedmiotowy zakres działania tego typu organów uzupełniają uprawnienia władcze, są rozbudowane obszarowo jako możliwości nakładania określonych obowiązków, wzbudza to zawsze wątpliwości co do zakresu takiej ingerencji. *De lege ferenda* ustawodawstwo w tym zakresie posiada charakter dość rozproszony i nie rozgranicza we właściwy sposób zadań oraz kompetencji niektórych organów, a przepisy są przy tym niespójne i wywołują niekiedy chaos. Zdarzają się przypadki braku reakcji organów na naruszenia prawa, istnieje

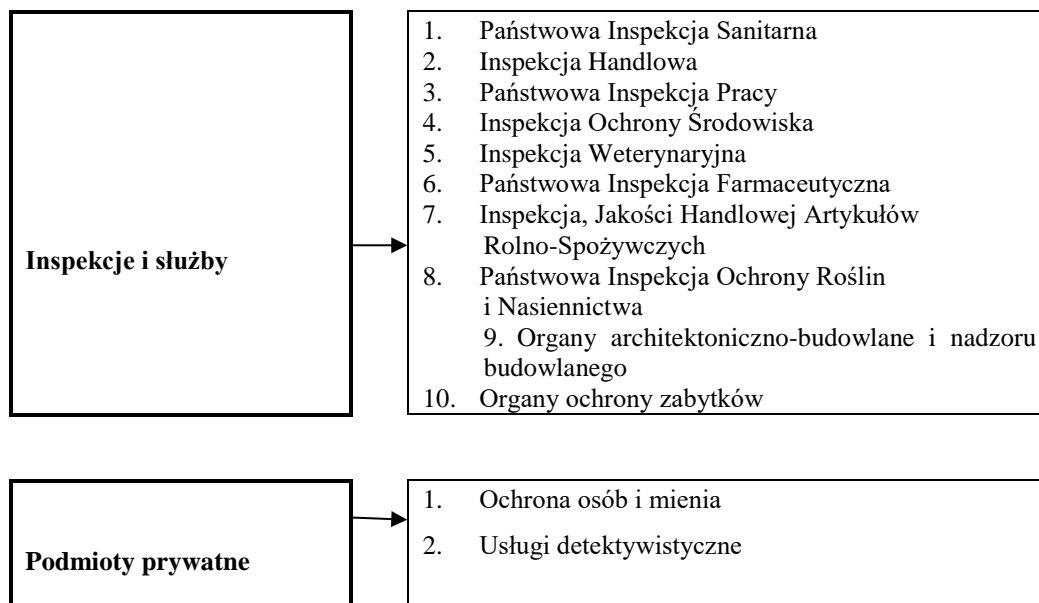
³¹ S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, wyd. IV, Warszawa 1975, s. 9.

³² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483; z 2001 r. Nr 28, poz. 319; z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 946.

tu zbyt łatwa możliwość interpretacyjna w obszarze określania właściwości względem tak samo określonej wobec innego organu.

Zespół organów policji administracyjnej w swym zasadniczym kierunku oddziaływania kryje konieczności podejmowania działań kontrolnych, interwencyjnych postrzeganych jako ingerujących w sytuację prawną jednostki. Wyposażenie ich w taką prawną możliwość ingerencji wynika wprost z określonego rodzaju stosunku prawnoadministracyjnego. Realizowanie takich czynności prawnoadministracyjnych jako mających charakter policyjny wiąże się bezpośrednio z zadaniem, jakie ma do wypełnienia konkretny organ i musi go urzeczywistnić w określonej sytuacji prawnej lub faktycznej. Ingerencja wynika wprost z ustawowo określonego zadania do realizacji ustanowionego dla poszczególnych jednostek organizacyjnych tej grupy organów administracji publicznej. Obowiązek reagowania wynika z konieczności zagwarantowania i zachowania ustalonego prawem porządku w przypadkach występującego jego zagrożenia i podjęcia niezbędnych działań jako wypełniania ustawowych zadań. Realizacja swoich obowiązków każdego z tych podmiotów administracji ma podstawę ustawową wskazującą, w jakich sytuacjach, w jakim zakresie musi on realizować swe uprawnienia, a tym samym wolno mu wkraczać w sferę wolności jednostek i narzucać im pewne ograniczenie w interesie ochrony bezpieczeństwa. Można postulować o wyodrębnienie policji administracyjnej w obrębie władzy wykonawczej, wskazując na statyczność typologii wartości podlegających zabezpieczeniu. W tym przypadku należy podnosić postulat ochrony życia, zdrowia, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, mienia ochrony środowiska oraz obrotu prawnego.





Rysunek 2. Organy administracji publicznej pełniące funkcje policji administracyjnej
 Źródło: opracowanie własne

Zaprezentowane organy pełnią funkcję policji administracyjnej i ich systematyka ujęta została od strony formalnej. Należał do nich będzie każdy, któremu ustawa powierzyła wykonywanie zadań kontrolnych nadzorczych i represyjnych. W sensie funkcjonalnym będzie każdy organ administracji publicznej wykonujący tego rodzaju zadania. W takim rozumieniu policja administracyjna powołana jest do realizacji tak rodzajowo określonej działalności, której celem jest zwalczanie i zapobieganie określonych niebezpieczeństw wynikających z naruszeń prawa. Z punktu widzenia ochrony porządku prawnego, bezpieczeństwa obywateli w wymiarze ogólnym oraz jednostkowym, to ta grupa zadań która została powiązana z policją administracyjną. Znamionuje się ona tym, że spośród innych organów administracji publicznej zajmują się tą sferą administrowania i celem jej zrealizowania wyposażona została w możliwość użycia siły w trakcie realizacji swoich zadań. Charakterystyczną cechą dla tej części administracji publicznej jest także to, że posiada struktury hierarchiczne i są one formacjami w większości umundurowanymi. Tego typu struktury administracji – policji administracyjnej – wykształciły się w ubiegłym stuleciu, a ich charakter pozostaje bez zmian. Zmieniają się jedynie zadania, metody i środki działania, będące efektem ewolucyjnych przemian społecznych i politycznych, jak też wynikających z koniecznego dostosowania pojawiających się potrzeb państwa.

Wychodząc z tak określonej klasyfikacji policję administracyjną można sklasyfikować według typologii opartej na kryterium podmiotowym. W tym ujęciu organy policji administracyjnej to:

1. Organy administracji publicznej, którego struktura organizacyjna pozwala na podejmowanie działań w razie zaistnienia sytuacji zagrożenia życia zdrowia i mienia obywateli, jak i zakłóconego porządku prawnego i wyposażonych w prawo do posługiwania się środkami przymusu aż do użycia broni włącznie.

2. Organy administracji publicznej w postaci inspekcji, służb i nadzorów,
3. Podmioty nienależące do administracji publicznej działające w obszarze ochrony osób i mienia – posiadający charakter prywatny.

Ta grupa organów administracji publicznej zawiera w sobie zdecydowany i trwały kierunek działalności państwa, choć nie stanowi osobnego działu. Nietrudno zauważyć, że funkcjonowanie i działalność tego typu organów jest obecna w tych wszystkich obszarach działania państwa, gdzie pojawia się potencjalność naruszenia porządku prawnego lub istnieje zagrożenie takiego naruszenia. W tym znaczeniu zadania policyjne sprawują te organy administracji, którym ustawodawca powierzył ochronę takich wartości i nakazał ingerencje w przypadku ich naruszenia. Należy też zwrócić uwagę na występujący w tych grupach organów system kierowania i zarządzania jako zdecydowanie scentralizowany i hierarchiczny. Różnice między nimi sprowadzają się jedynie do struktury, zasięgu terytorialnego oddziaływania i podziału kompetencji na różnych szczeblach ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień kierowniczych. Organy policji administracyjnej zawsze podejmują działania w sposób władczy o charakterze zewnętrznym, a ich adresatami są podmioty pozostające poza ich strukturą.

Można uznać, że policja administracyjna to termin, którym można scharakteryzować działania jednostek organizacyjnych tej części władzy wykonawczej odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów materialnego prawa administracyjnych oraz prawa karnego i prawa wykroczeń. Organy te realizują ściśle określone zadania przypisane funkcji państwa, które zawierają się w takich czynnościach prawnych, jak:

1. kontrola przestrzegania przepisów prawa dotyczących działalności gospodarczej (np. kontrola sanitarno-epidemiologiczna, kontrola przestrzegania norm budowlanych);
2. nadzór nad przestrzeganiem przepisów dotyczących ochrony środowiska;
3. kontrola przestrzegania przepisów dotyczących transportu i infrastruktury;
4. egzekwowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego w ramach administracyjnego nadzoru;
5. ściganie przestępstw i wykroczeń.

W praktyce organy policji administracyjnej to instytucje kontrolujące różne aspekty życia społecznego i gospodarczego. Celem ich utworzenia jest działalność mająca zapewnić zgodność postępowania podmiotów prawa z obowiązującymi przepisami i normami oraz ochrona interesów publicznych. W sensie *stricte* policję administracyjną stanowią wszystkie jej organy.

Policja administracyjna stanowi widoczną część administracji publicznej, to system organów, który ma za zadanie zapewnienie utrzymania lub przywrócenia zakłóconego stanu prawnego na skutek działań naruszających dobra chronione, takie jak życie, zdrowie, środowisko naturalne, bezpieczeństwo publiczne. Ochrona tych wartości jest istotna bowiem one determinują rozwój społeczeństwa i jego normalnego funkcjonowania, a także prawidłowe działanie podstawowych instytucji politycznych państwa. Ta część administracji państwa stanowi zorganizowany i wyspecjalizowany system organów, zdolnych podjąć odpowiednie działania o charakterze prewencyjnym bądź

represyjnym w razie zaistnienia zagrożeń dla ustalonego konstytucyjnie, jak i ustawowo poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Policję administracyjną z reguły utożsamia się z działem spraw wewnętrznych jako formację upoważnioną przez prawo do stosowania środków przymusu bezpośredniego mogących ograniczać nasze prawa i wolności. Wyróżniającą się cechą policji administracyjnej na tle innej administracji państwa stanowi podejmowanie działań w sytuacjach zagrożenia porządku publicznego, naruszania norm prawnych, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt, zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz innych dóbr prawnych nieodłącznie związanych z tymi wartościami. Przedmiot działania policji administracyjnej jako sfera zadań i zakres uprawnień ulegają poszerzaniu ciąglemu poszerzaniu. Tego rodzaju organy państwa powoływane są do stania na straży ustalanego porządku prawnego oraz indywidualnych praw podmiotowych jednostki. Dlatego też każdy porządek prawny, aby spełniał funkcje i realizował cele mu przypisane, musi być przez kogoś i w odpowiedni sposób chroniony. Przedmiot ochrony jest dwoisty, chronione są pewne dobra (życie, zdrowie, mienie) i określone stany (bezpieczeństwo, porządek i spokój publiczny). Policja administracyjna realizuje zadania o typowych cechach interwencji administracji, poprzez które dochodzić może do ograniczania swobodnej działalności podmiotu prawa i narzucania mu określonego zachowania tworzenia określonego rodzaju dyscypliny wymaganej przez życie w społeczeństwie. Przy dokonywaniu oceny stopnia aktywności działania policji administracyjnej liczy się reakcja niż akcja i narzucenie rygorów.

Policja administracyjna jako instytucjonalna grupa wypełnia swe zadania przy pomocy zawodowego personelu, który został ukształtowany już w XIX w. Można powiedzieć, iż są to osoby, które uzyskały aplikacje administracyjne mające na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków urzędnika państwowego. Podstawowe rozstrzygnięcia związane z powierzeniem zadań policyjnych określone są ustawowo i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach. Zawarte są w nich warunki zatrudnienia osoby w określonym organie, a powołanie na stanowisko służbowe jest uzależnione od posiadanego wykształcenia i kwalifikacji zawodowych. Ustawodawca zdecydował się na odrębny model kwalifikacji i ich podnoszenia w poszczególnych organach policji administracyjnej. Uwzględnia się im przypisane funkcje do wypełnienia oraz charakter pracy, której istota polega na wykonywaniu zadań państwa, organizowaniu zaspokajania potrzeb zbiorowych obywateli oraz załatwiania ich indywidualnych spraw w sposób zawodowy, rzetelny bezstronny i apolityczny.

PODSUMOWANIE

Tezą artykułu było wykazanie, iż wśród powołanych do życia organów administracji publicznej są takie, które łączy wspólna cecha, wiążąca się z koniecznością ochrony życia i zdrowia, kontroli działania osób fizycznych oraz prawnych. Ta część administracji publicznej oraz wszelkie zagadnienia związane z jej działaniem i organizacją znajdują się w zakresie rozważań prowadzonych na gruncie dyscypliny nauk administracyjnych i nauk o bezpieczeństwie. Zachowanie

stabilności funkcjonowania społeczeństwa i poszczególnych jego jednostek bez istnienia tego typu organów w zasadzie byłoby niemożliwe. Policja administracyjna to ten kierunek działania administracji publicznej, której przedmiot związany jest z utrzymywaniem ustalanego porządku prawnego, do którego zalicza się w szczególności:

1. ochrona porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego,
2. ochrona życia – nie tylko człowieka,
3. ochrona zdrowia,
4. ochrona mienia,
5. ochrona środowiska życia człowieka.
6. ochrona prawidłowości obrotu gospodarczego i handlu.

To gremium podmiotów administrujących stanowi wyraźnie wyodrębnioną dziedzinę administracji rządowej, samorządowej, jak też podmiotów prywatnych. Jest to sfera aktywności administracji publicznej wiążąca się z koniecznością zapewniania, utrzymywania oraz przywracania zakłóconego stanu prawnej równowagi. W sytuacji pojawiających się zagrożeń ujawnia się charakterystyczna dla tych organów reakcja zmierzająca do przywrócenia stanu prawnego, jak i przeciwdziałania zagrożeniom z użyciem środków władczych.

Policja administracyjna to nie tylko grupa organów administracji publicznej, ale także wyraźny system normatywnego obszaru działania i funkcjonowania państwa, usankcjonowany w procesie tworzenia prawa, który swe zadania realizuje przy stosowaniu przymusu w odpowiednich metodach i środkach działania. Biorąc pod uwagę tę grupę organów administracji publicznej, można mówić o funkcjonowaniu policji administracyjnej i wyodrębnić ją z innych działań wykonawczych państwa. Nie można twierdzić, iż pojęcie policji administracyjnej będzie związane jedynie z działem, jakie stanowią sprawy wewnętrzne w myśl ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³³. Można mówić o wyraźnie ustawowo wyodrębnionych organach pełniących funkcje policji administracyjnej. Określając miejsce policji administracyjnej na tle dorobku, doktryny prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego, można stwierdzić, iż pomimo odmiennych realiów społecznych, gospodarczych i politycznych stanowi ona ciągłość w dorobku doktryny prawa administracyjnego od lat 20. ubiegłego wieku.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś Adam, Boć Jan, Jeżewski Jan. 2003. Administracja publiczna. Jan Boć (red.). Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jan (red.). 2000. Prawo administracyjne. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jan (red.). 2003. Prawo administracyjne. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jan (red.). 2005. Prawo Administracyjne. Konwersatoria, ćwiczenia. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jan. 1972. O interwencjach administracji publicznej w dziedzinę dóbr nieruchomości we Francji. Przegląd Prawa i Administracji. t. II. Wrocław: UWr.

³³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2512; z 2023 r. poz. 2029; z 2024 r. poz. 834, 862, 1222.

- Boć Jan. 1985. Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji. Wrocław: UWr.
- Buzek Józef. 1913. Administracja gospodarstwa społecznego. Wykłady z zakresu nauki administracji i austriackiego prawa administracyjnego. Lwów: Towarzystwo Nauczycieli Szkół Wyższych.
- Cieślak Zbigniew, Jagielski Jacek, Lang Jacek, Szubiakowski Marek, Wierzbowski Marek, Wiktorowska Aleksandra. 2006. Prawo administracyjne. Warszawa: LexisNexis.
- Dawidowicz Waław. 1974. Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych. Warszawa: PWN.
- Dobkowski Jarosław. 2004. „Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne”. Samorząd Terytorialny, Nr 7-8.
- Dobkowski Jarosław. 2007. Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży. Warszawa.
- Filipek Józef. Prawo administracyjne. Instytucje ogólne (część I). Zakamycze 2003: Wolters Kluwer.
- Gatner D. 1988. „Policja administracyjna (studium z teorii myśli administracyjnej)”. Organizacja – Metody – Technika, Nr 8-9.
- Izdebski Hubert. 1996. Historia administracji. Warszawa: Liber.
- Izdebski Hubert. 2002. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jaroszyński Maurycy (red.). 1953. Prawo administracyjne. Cz. IV. Warszawa: PWN.
- Kalina-Prasznica Urszula (red.). Leksykon prawniczy: praca zbiorowa. Wrocław 1997: Atla 2.
- Kasznica Stanisław. 1946. Polskie prawo administracyjne. Poznań: Księgarnia Akademicka.
- Kler Jerzy. (red.). 2005. Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Warszawa: CeDeWu.
- Kumaniecki Kazimierz Władysław, Wasiutyński Bohdan, Panejko Jerzy. 1929. Polskie prawo administracyjne w zarysie. Kraków: Księgarnia Powszechna.
- Langrod Jerzy Stefan. 1948. Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Kraków.
- Leoński Zbigniew. 2000. Zarys prawa administracyjnego. Warszawa: LexisNexis.
- Leoński Zbigniew. 2001. Materialne prawo administracyjne. Warszawa. wyd. 4: C.H. Beck.
- Łukasiewicz J. (red.). 2004. Jakość administracji publicznej. Rzeszów: Mitel.
- Niewiadomski Zygmunt, Buczkowski Jerzy, Łukasiewicz Jan, Posłuszny Jerzy, Stelmasiak Jerzy. 2000. Administracja publiczna u progu XXI wieku. Przemyśl: WSPiA.
- Nowacki Konrad (red.) 2000. Problemy prawa angielskiego i europejskiego oraz reformy w Europie Środkowej (Polska, Węgry). Prawo, t. CCLXXII, Wrocław: UWr.
- Ochendowski Eugeniusz. 1999. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń: TNOiK.
- Ochendowski Eugeniusz. 2004. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń: TNOiK.
- Ochendowski Eugeniusz. 2006. Prawo administracyjne. Część ogólna. Toruń: TNOiK.
- Osborne David, Gaebler Ted. 1994. Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną. Poznań: Media Rodzina.
- Peretiatkowicz Antoni. 1947. Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego. Poznań: Wł. Wilak.
- Skrzydło-Niżnik Iwona, Dobosz Piotr, Dąbek Dorota, Smaga Marcin (red.). 2001. Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Prof. dr. hab. Józefa Filipka. Kraków: UJ.
- Smaga Marcin. 2004. Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej. Kraków: UJ.
- Starościak Jerzy. (red.). 1977. System prawa administracyjnego. Wrocław: Ossolineum.

- Szewczyk Marek. 1995. Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki. Poznań: UAM.
- Wasiutyński Bohdan. 1936. Prawo administracyjne. Warszawa: Tow. Bratnia Pomoc.
- Wiktorowska Aleksandra. 2007. Prawo administracyjne. (red.) M. Wierzbowski. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Włodyka Stanisław. 1975. Ustrój organów ochrony prawnej. wyd. IV. Warszawa: PWN.
- Wrzosek Stanisław, Domagała Michał, Izdebski Jan M., Stanisławski Tadeusz (red.). 2010. Przegląd dyscyplin badawczych pokrewnych nauce prawa i postępowania administracyjnego. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Zieliński Eugeniusz. 2001. Administracja rządowa w Polsce. Warszawa: Elipsa.