

**Piotr Majer**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

e-mail: majer\_p@op.pl

## **Geneza i ewolucja policji jako pojęcia, instytucji i funkcji państwa**

### **SUMMARY**

#### **The Genesis of "Police" as a Notion, Institution and the State's Functions**

The police is genetically connected with state. The tasks of the state, although not named by the notion "police", were connected with the state according to the different powers of the state. The evolution of these tasks was a result of significant changes to the rights of human beings within the state. Tasks of institutional police had been fulfilled by the different structures and legal positions. From this point of view, the police may be treated as a military or civil structure. It may be a central structure – connected with governmental authorities, as well as decentralized – connected with local self-government. The police, according to its goals, may be an administrative police, police created to keep the security of citizens and police created to keep state security. The paper presented shows the genesis of this differentiation, as well as police formations, which are described by the criteria given above.

**Key words:** police, administration, prevotos, Rechtstaat

Termin policja<sup>1</sup> jest najczęściej wywodzony od pojęcia *politeja*, powstałego w starożytnej Grecji. Używanie go jest przypisywane ówczesnym filozofom, Ksenofontowi i Arystotelesowi. Obaj rozumieli pod tym pojęciem taką formę

---

<sup>1</sup> Pojęcie policji w sensie instytucjonalnym jak i materialnym oraz ewolucja tak rozumianej policji, ma w Polsce bogatą literaturę przedmiotu. Złożoność problematyki nie sprzyja jednak wypracowaniu poglądów syntetyzujących. Jedną z pierwszych takich prób – w treści dość złożonych i podanych w sposób niesprzyjający ich percepcji – podjął W. Kawka w pracy *Policja w ujęciu historycznym*

ustrojową państwa i taki sposób jego zarządzania, które zapewniały jednostkom dobre, właściwe czasom starożytnym, warunki życia obywatelskiego. W pierwotnym więc znaczeniu pod słowem „politeja” rozumieli starożytni dobrze zorganizowaną wspólnotę państwową.

Upadek państw starożytnej Grecji, a następnie imperium rzymskiego, spowodował powstanie w średniowiecznej Europie nowej organizacji państwowej, której cechą charakterystyczną było znaczne – w porównaniu z poprzednią epoką, ograniczenie kompetencji państwa. Część z nich przeszła bowiem na nowe instytucje; głównie Kościół zajmujący się np. szkolnictwem czy też opieką nad ubogimi, oraz na stanową organizację społeczeństwa powodującą podporządkowanie określonych kategorii osób, nie władzy państwowej reprezentowanej przez monarchę, ale ich seniorom stojącym wyżej w hierarchii społecznej. Mimo tych ograniczeń państwo średniowieczne, głównie w trosce o rozwój gospodarczy, starało się utrzymać na swoim terenie pewien porządek – zwłaszcza na drogach i gościńcach, a na określenie tych czynności używano terminu *politesse* (od *polior* – czyścić, porządkować, dobrze urządzać). Początkowo zadania te wypełniały, używając współczesnej terminologii, organizacje czy też władze lokalne, powoływane przez panującego.

We Francji troska o bezpieczeństwo publiczne należała do *prewotów*<sup>2</sup>, zwanych na południu tego kraju *bajulami*. Jako urzędnicy reprezentujący króla pojawili się już w XI w. W Anglii podobną rolę pełnili, ustanowieni w tym samym czasie, szeryfowie. Dla zapewnienia bezpieczeństwa wykorzystywali instytucję tzw. wolnej poręki, której istotą była zbiorowa odpowiedzialność rodu za postępowanie jego poszczególnych członków. Z czasem odpowiedzial-

---

*i współczesnym*, Wilno 1939. Nieco bardziej popularne ujęcie zaprezentował nadkomisarz Policji Państwowej W. Strzelecki w pracy *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kniecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934. Zainteresowania te kontynuował później A. Zahorski, czego efektem była książka *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959. Wartościowe uwagi na ten temat zawierają też prace W. Bartla, *Ustrój władz cywilnych Powstania Kościuszkowskiego*, Wrocław 1959 oraz M. Kallasa, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970; tegoż, *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975. Ważną pozycją dla tej tematyki jest praca J. Malca, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986. Z pozycji nowszych na uwagę zasługują prace S. Pieprznego, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003; A. Misiuka, *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005; J. Dobkowskiego, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007; również materiały będące pokłosiem konferencji dotyczących szeroko rozumianej nauki administracji, a w tym m.in. *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów – Cisna 2002; *Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002; *Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora W. Bednarka*, red. nauk. J. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.

<sup>2</sup> Prewot – urzędnik we Francji o uprawnieniach policyjno-sądowych (*prévôt des maréchaux*), który zajmował się sprawami wymagającymi niezwłocznego osądzenia.

ność ta przeszła z rodu na tzw. dziesiątnicę, czyli grupę złożoną z dziesięciu mężczyzn. Głównym jej zadaniem było ściganie przestępców i oddawanie ich w ręce szeryfów. Jeżeli nie udało się schwytać przestępcy, członkowie dziesiątnicy musieli złożyć przysięgę, że nikt spośród nich nie brał udziału w przestępstwie. W przypadku niezłożenia takiej przysięgi przez wszystkich członków, dziesiątnica musiała wynagrodzić szkodę powstałą wskutek przestępstwa.

W Anglii system zapewniający bezpieczeństwo przy pomocy odpowiedzialności zbiorowej, przypominający instytucję polskiego opola, przetrwał do XII w. U jego schyłku funkcje szeryfów zaczęli przejmować strażnicy pokoju, których zadaniem było odbieranie przysięgi od mężczyzn powyżej 15 lat, dotyczącej przestrzegania miru królewskiego. W ich też ręce ludność miała oddawać schwytanych przestępców. Z czasem otrzymali oni prawo sądenia i karania przestępców. Ich uprawnienia zostały określone w statucie z 1361 r. Nakazywał on ustanowienie w każdym hrabstwie dla strzeżenia miru i bezpieczeństwa trzech strażników pokoju. Obowiązkiem ich było ścigać i więzić przestępców, przeprowadzać dochodzenie i karać ich wedle praw i zwyczajów królestwa. Uprawnienia sędownicze zdecydowały, że strażnicy pokoju przekształcili się w sędziów pokoju, których rola w administracji terenowej systematycznie wzrastała. Otrzymali bowiem kolejne uprawnienia policyjne, dotyczące np. kontroli nad cenami środków żywności, nad miarami i wagami, nad wytwarzaniem sukna, wywozem wełny. Późniejsze ustawy powierzyły im prawie całą administrację hrabstwa.

Zmiany w sposobie zapewnienia bezpieczeństwa spowodowały zaniknięcie dziesiątnicy. Jej rolę zaczęła wypełniać, powołana zapewne za panowania Edwarda III<sup>3</sup>, straż wiejska. Jej dowódca – zwany *Dogberry* lub *Goodman Dull*, był odpowiedzialny za utrzymanie prawa i porządku w granicach przydzielonego mu obszaru dworskiego, a także za szereg innych zadań. On wymierzał kary, które nakładał sędzia pokoju, np. w formie pławienia sekutnicy wiejskiej w najbliższym strumieniu lub stawie, wsadzania złodziei i awanturników w dyby oraz wymierzania chłosty łotrzykom i włóczęgom obojga płci, których przeganiano różgami przez ulice albo chłostano przy słupie przeznaczonym do tego celu. Naczelnik straży musiał też czuwać nad obyczajami i moralnością mieszkańców wsi, doglądać, aby nie spożywano mięsa w dni postne i aby każdy chodził w niedzielę do kościoła, jak tego wymagało prawo. Władza jego groziła tym, co przeklinali i zaprzysięgali się, a także pijakom i grającym w gry prawem zakazane. Dowódca straży doglądał także tego, aby wysokość wypłacanych i pobieranych wynagrodzeń była zgodna z wysokością płac ustaloną przez sędziów pokoju. Wymagano poza tym od niego dopilnowania tak różnych spraw jak to, aby ojcowie oddawali

3 Panował w latach 1327–1377.

dzieci do terminu dla nauczania ich jakiegoś zawodu i żeby nie rabowano niczego jego domu, jeśli wybuchł w nim pożar.

Dowódca straży, na którego nałożono tak liczne obowiązki, był wybierany spośród właścicieli nieruchomości i pełnił tę funkcję honorowo. To powodowało, że osoby uprawnione do sprawowania tego urzędu, starały się go unikać, a najbardziej popularną tego formą, było wynajęcie zastępcy. Jeśli jednak kandydat nie był dość zamożny, aby skorzystać z tej możliwości, a odmówił wykonywania swych obowiązków, gdy go wybrano, groziła mu grzywna w wysokości 6 szylingów i 8 pensów oraz wsadzenie w dyby<sup>4</sup>.

Na podobnych zasadach funkcje policyjne wypełniane były na drugim końcu Europy, w Rosji. Za bezpieczeństwo i porządek w miastach odpowiedzialny był urzędnik zwany *objezdnoj gołowa*, pochodzący ze szlachty. Organizował służbę wartowniczą, którą pełnili z nałożonego obowiązku mieszkańcy miasta. Była sprawowana zarówno w dzień jak i nocą, i polegała na patrolowaniu ulic lub pełnieniu warty na wyznaczonych posterunkach. W Woroneżu, według dokumentu z 1673 r., wartownicy powinni byli „bić w kołatki”, powiadamiając w ten sposób mieszkańców, że czuwają, chroniąc ich spokój<sup>5</sup>.

Dla mieszczan rosyjskich, podobnie jak w Anglii, służba wartownicza była uciążliwa. Dążyli więc do jej uniknięcia, wnosząc tego rodzaju prośby, niekiedy do samego cara. Tę drogę obrali np. moskiewscy „ksiąg drukowania mistrzowie”, którzy w 1663 r. skarżyli się carowi, że musieli pełnić straż uliczną. Z czasem sposobem jej uniknięcia stała się opłata pieniężna. Służbę porządkową pełniły natomiast patrole strzelców – w drugiej połowie XVII w. w Moskwie było 15 posterunków, na których miało służyć 66 strzelców, 7 dziesiętników i 3 pięćdziesiętników. Jednakże jeszcze na początku XVIII w. w wydanych instrukcjach pojawiały się polecenia dotyczące utrzymania „dwuskrzydłowych rogatki” dla utrudnienia złodziejstwa i przerwania złodziejskich dróg komunikacyjnych, o dyżurach przy tych „rogatkach” mieszkańców danej ulicy wedle specjalnego harmonogramu. Później również te zbiórki i dyżury zastąpiono opłatą<sup>6</sup>.

Niemal te same zasady i formy zapewnienia bezpieczeństwa i porządku, co w odległym Woroneżu, obowiązywały w Paryżu. Mimo że rozrastał się on przestrzennie i ludnościowo, co powodowało narastające zagrożenia przestępczością, to zadania porządkowe były pospołu wypełniane przez mieszczan oraz nieliczne, a przy tym zróżnicowane, struktury podporządkowane władzom miejskim i królowi. Wiodącą rolę wśród nich wypełniali pachołkowie *Chatelet*<sup>7</sup>. Zorganizowani byli w dwa oddziały – pachołków pieszych, do których należało wykony-

4 C. Byrne, *Życie codzienne w Anglii elżbietańskiej*, Warszawa 1971, s. 149–150.

5 M. Rabinowicz, *Życie codzienne w ruskim i rosyjskim mieście feudalnym*, Warszawa 1985, s. 185.

6 Ibidem, s. 186.

7 Grand Chatelet – siedziba prewota i sądownictwa królewskiego w Paryżu z rozbudowaną administracją, własnymi służbami porządkowymi pieszymi i konnymi oraz więzieniem.

wanie wyroków i ochrona bezpieczeństwa w granicach miasta oraz pachołków konnych sprawujących te funkcje poza Paryżem, w granicach jurysdykcji prefekta Paryża. Pachołkowie konni, od których wymagano umiejętności czytania i pisania, pełnili nie tylko funkcje policyjne, ale i urzędnicze<sup>8</sup>.

Liczba pachołków ulegała ustawicznym zmianom. Szacuje się, że na początku XIV w. było 80 pachołków pieszych i tyluż pachołków konnych. Z upływem czasu ich liczba wzrosła do ponad 200, była jednak daleko niewystarczająca dla zapewnienia Paryżowi spokoju. Stąd podstawową rolę w wypełnianiu funkcji porządkowych obowiązani byli pełnić mieszczanie, zorganizowani w ramach straży. Wystawiały ją cechy rzemieślnicze wedle ustalonej rotacji, przy czym co noc dyżurowało 60 mieszczan. Wraz z mieszczanami służbę w nocy pełniła straż królewska, z reguły w składzie 20 pachołków konnych oraz kilkudziesięciu zbrojnych piechurów. Rozporządzenie królewskie z 1364 r. określało jako zadania straży, czuwanie nad bezpieczeństwem miasta, nad więzieniami Chatelet, ochronę przed pożarami, zapobieganie napadom, gwałtom i morderstwom. Straż mieszczańska rozmieszczona była w różnych miejscach miasta, zwłaszcza przy więzieniach miejskich i w zasadzie nie mogła się ruszać z wyznaczonych posterunków, natomiast kompania królewska powinna była chodzić po mieście i ścigać wszelkiego rodzaju złoczyńców, włóczęgów oraz ludzi z bronią, jakich znajdzie na ulicach miasta po ogłoszeniu pory gaszenia świateł. Porę tę zajmował dźwięk dzwonu miejskiego, po usłyszeniu którego życie miasta powinno zamierać: zamykane były tawerny, zawierane drzwi domów, a nad spokojem uspiętego miasta zaczynała czuwać straż nocna<sup>9</sup>. Dla mieszczan obowiązek pełnienia straży – nawet jeśli nie wypadła zbyt często – był dość uciążliwy, toteż tak jak niemal wszędzie, podejmowali liczne próby uchylania się od tej powinności.

Całość sił zaangażowanych w utrzymanie bezpieczeństwa i porządku w Paryżu, można szacować na 600–700 zbrojnych. Nie było to dużo jak na nałożone obowiązki; było bowiem czego i przed czym chronić. Samych tzw. grubych płatników (podatków) na przełomie XIV i XV w. było w Paryżu około 15 tysięcy, a majątek świątyni i duchowieństwa szacowano na równy skarbowi królestwa.

Poprawę stanu bezpieczeństwa we Francji mieli zapewnić ustanowieni w XVI w. przewoci marszałkowscy, dysponujący specjalną żandarmerią marszałkowską. Początkowo ich uprawnienia dotyczyły ścigania przestępstw popełnionych przez osoby wojskowe, w tym maruderów. Później zakres ich uprawnień został rozszerzony na wszelkie przestępstwa popełnione poza siedzibą przewota marszałkowskiego, na drogach przez włóczęgów i rozbójników oraz na inne przestępstwa, które zaliczano do przestępstw skierowanych przeciwko porządkowi publicznemu, jak bunty, fałszerstwo monet, kradzież z włamaniem – tzw. sprawy rewotalne.

<sup>8</sup> B. Geremek, *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV–XV wiek*, Poznań 2003, s. 27.

<sup>9</sup> Ibidem.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku – szczególnie miastom – przy pomocy czynnika obywatelskiego, przy ograniczonym wsparciu czynnika zawodowego, przynosiło rezultaty w sytuacji mało zaawansowanej urbanizacji oraz przy silnych relacjach sąsiedzkich, zapewniających kontrolę nad osobami niepożądanymi i podejrzanymi. W miarę rozwoju miast, a zwłaszcza wzrostu ich rozmiarów przestrzennych i ludnościowych, czynniki te słabły. Tradycyjne stosunki sąsiedztwa i wzajemnej znajomości ulegały stałemu zawężaniu, obejmując, co najwyżej społeczność parafii na wsi bądź ulicy w mieście. Osłabiało to kontrolę społeczną, a w konsekwencji prowadziło do wzrostu przestępczości, co zgodnie potwierdzają liczne przekazy z różnych stron Europy. Sytuacja taka miała miejsce np. w Madrycie, w którym stan bezpieczeństwa, autor charakteryzuje następująco: „U dołu drabiny społecznej znajdujemy zgrają żebraków i zwykłych złoczyńców, którzy obijają się po stołecznym bruku”. „Ulice Madrytu – pisze Navarrete – osobliwy przedstawiają widok. Pełne są wagabundów i próżniaków, którzy czas trawią na grze w karty, w oczekiwaniu godziny, kiedy u bram klasztorów wydaje się zupełna, albo też sposobnej chwili, aby zabrać się do okradania domów. Policja na próżno przestrasza miasto, sądy wymierzają straszliwe kary przestępcom, których ciała, poćwiartowane, wystawia się na widok publiczny w różnych punktach stolicy – wszystko to nie odnosi skutku. Trudno uwierzyć – czytamy w Avisos Pellicera pod datą 1637 r. – jakie mnóstwo złodziei i przestępców snuje się po Madrycie; gdy tylko noc zapadnie, nikt już nie czuje się bezpieczny, pieszo, konno czy w powozie. I tak obrabowano niedawno pewnego Granada hiszpańskiego, wysokiej godności szlachcica, marszałka dworu Jego Królewskiej Mości. W dwadzieścia lat później, w styczniu 1658 r. pisze Barrionuevo: Od Bożego Narodzenia do dnia dzisiejszego wydarzyło się, jak mówią, ponad sto pięćdziesiąt wypadków nagłej śmierci mężczyzn i kobiet, i żadna z tych zbrodni nie została ukarana”<sup>10</sup>.

W Anglii, epoka elżbietańska wiązana jest z rozwojem kraju i nowymi rozwiązaniami poszerzającymi obszar działalności państwa. Nie dotyczyło to jednak bezpieczeństwa i porządku, szczególnie w miastach. Sfera ta ulegała stałemu pogorszeniu, a dzielnice poszczególnych miast, nie wyłączając stołecznego Londynu, były zdominowane przez złoczyńców: „Przedmieście Southwark było azylem wielu łotrów i ludzi łamiących prawo; podobny azyl dawała także Alsatia, ograniczona od południa Tamizą, od północy Fleet Street, od wschodu zaś i zachodu Whitefriars Street i Carmelite Street. Tutaj znajdowało schronienie wielu rzezimieszków i morderców – nie w sensie sanktuarium w kościele rzymskokatolickim, lecz po prostu kryjówki, w której przestępca mógł z dużym prawdopodobieństwem uniknąć odkrycia, aż poszukiwanie go ustało – ponieważ była to znana dzielnica przestępców. Southwark i Alsatia nie były jednak jedynymi

<sup>10</sup> M. Defourneaux, *Życie codzienne w Hiszpanii w wieku złotym*, Warszawa 1968, s. 57.

dzielnicami zamieszkanymi przez świat przestępczy; według Fleetwooda, naczelnego sędziego City, dwoma głównymi miejscami pobytu elementu przestępczego około r. 1581 były okolice Savoyu i cegielnie w pobliżu Islington; w roku 1594 lord major jako takie dzielnice wskazał Newinton Butts i inne przedmieścia na południe od City<sup>11</sup>.

W leżącym po drugiej stronie kanału La Manche Paryżu, była podobna sytuacja: „Jedno z przedmieść Paryża całkowicie opanowali przestępcy. Stąd wyruszyli na napady i włamania, tutaj mieszkali paserzy, którzy skupywali złodziejskie łupy, przerabiali je, gdy było trzeba i poprzez sieć podejrzanych kanałów dostarczali na rynek. Tutaj miały swą główną kwaterę bandy zawodowych skrytobójców, rabusiów, złodziei, a także kliki sutenerów. Tutaj knuto plany rabunkowe i rekrutowano członków band<sup>12</sup>. W innych dzielnicach Paryża było jednak niewiele lepiej: „Jest się narażonym w Paryżu na napady złodziei i łobuzów. Uważa się ogólnie, że to z powodu wielkości miasta: trudno jest oczyścić duże miasto z łotrów i złodziei sakiewek”. W mieście tak ogromnym jak Paryż gubią się w tłumie. Solidarnie tworzą już to, co później będzie się nazywało milieu: „złoczyńcy, złodzieje sakiewek są wszyscy w zmowie”. Mają własne zwyczaje, instytucje, nawet język – argot... Ci, co krążą w nocy po mieście: złodziejaszkowie, rozpustnicy, zabijaki, lubieżnicy, stręczyciele, zawodowi żebracy i żebrzący inwalidzi wojenni, łączą się w bandy. Nie mówi się o „kurwach” (*putains*) – to „okrutna obelga” – ale ich liczni klienci, „kurwiarze” (*putassiers*), wiedzą, gdzie łatwo je znaleźć: głównie w marais, „to dzielnica, w której można się najlepiej zabawić. Dlatego też «wesołe panienki» nazywają się «panienkami z Marais». Prostytcję uprawia się jednak nie tylko w jednej dzielnicy. Stręczyciele i stręczycielki wślizgują się wszędzie: rzekome przekupki handlujące «okazjami» to nieraz zwykłe stręczycielki, które sprowadzają kobiety i dziewczęta na złą drogę. Męty paryskie mają swoją hierarchię. Podejrzany świat wielkiego miasta uznaje prymat osobnika, którego dość dobrze charakteryzują liczne określenia. To zawadiaka, czyli zabijaka, czyli rzezimieszek, czyli rębacz, to ten, co bije i morduje na zamówienie<sup>13</sup>.

Pogarszający się stan bezpieczeństwa kolidował ze sposobem rozumienia państwa w okresie monarchii absolutnej. Jej władca miał bowiem pełnię władzy nie tylko z woli Boga, ale również, by władając państwem przysparzać korzyści poddanym. Wymagało to zbudowania odpowiedniego aparatu zdolnego do wypełniania tych zadań. W procesie tym przodowała Francja, w której całokształt działalności państwa zmierzającego do zapewnienia porządku i bezpieczeństwa określano terminami „politia, „policite, „police”; a więc bardzo bliskimi Arysto-

<sup>11</sup> C. Byrne, op. cit., s. 89.

<sup>12</sup> G. Feix, *Wielkie ucho Paryża*, Katowice 1988, s. 17.

<sup>13</sup> F. Bluche, *Życie codzienne we Francji w czasach Ludwika XIV*, Warszawa 1990, s. 64–65.

telesowskiej „politei”. Merkantyliści rozszerzyli je, dokładając do zadań państwa troskę o rozwój powszechnej pomyślności, a więc opiekę nad rozwojem gospodarczym i życiem społecznym.

Niemal równocześnie zbliżonych terminów zaczęto używać w Niemczech, również dla scharakteryzowania organizacji społeczeństwa, w którym niepomniernie wzrastało znaczenie władzy państwowej. Pokój westfalski<sup>14</sup> przyznał niemieckim władcom terytorialnym swobodne wykonywanie prawa policji na swoim terytorium. Troska władz o terytorium i żyjących na nim poddanych to była policja sensu largo<sup>15</sup>. Można przyjąć, że wówczas – w połowie XVII w., nastąpiło pierwsze zawężenie, tego pojęcia. Policja, kojarzona dotąd z ogółem wewnętrznych funkcji państwowych<sup>16</sup>, w nowym rozumieniu tego pojęcia stawała się synonimem administracji w szerokim tego słowa znaczeniu<sup>17</sup>.

Miano pierwszego reprezentanta instytucjonalnej policji, wiązane jest z Gabrielem Mikołajem de la Reynie, powołanym przez Ludwika XIV w 1667 r. na stanowisko namiestnika (dyrektora) policji w Paryżu. Inspiratorem tej decyzji był jeden z ministrów króla, Jean-Baptiste Colbert, który postanowił poprawić poziom bezpieczeństwa w Paryżu, wzmacniając jego dotychczasowe struktury, nową instytucją podporządkowaną królowi. W praktyce miała ona wypełniać trojaki funkcje: zwalczać przestępczość, służyć „wygodzie” mieszkańców Paryża, a także zapewnić spokój monarsze ze strony jego przeciwników. Używając dzisiejszej siatki pojęciowej miała spełniać funkcje policji bezpieczeństwa obywateli – zwalczanie przestępczości, policji administracyjnej – słuzenie „wygodzie” mieszkańców, policji politycznej – zapewnienie bezpieczeństwa organom państwa. Łącznie miała usprawnić funkcjonowanie miasta, a później państwa, przez co termin policja, jak zaznaczono wcześniej, utożsamiano wówczas ze współczesnym pojęciem administracji.

Funkcja namiestnika policji, tak samo jak niemal każda nowa instytucja, nabierała dość wolno znaczenia, bowiem Ludwik XIV nie obdarzył go władzą bezgraniczną. Stąd La Reynie popadał w liczne konflikty kompetencyjne, m.in. z namiestnikiem do spraw cywilnych Paryża (sędzią miejskim) i władzami miasta (protoplasta merostwa). Jego władza nie obejmowała też całej stolicy, bowiem Paryż, tak jak wiele innych ówczesnych miast, miał skomplikowaną strukturę

<sup>14</sup> Wielostronny układ kończący wojnę trzydziestoletnią (1618–1648), zawarty 24 października 1648 r. między Habsburgami austriackimi a Francją i jej sojusznikami, oraz między Habsburgami a Szwecją. Jeden z najbardziej znaczących traktatów międzynarodowych w historii nowożytnej Europy.

<sup>15</sup> S. Salmonowicz, *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 1998, s. 68.

<sup>16</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 30. Odmiennie genezę tego terminu wyjaśnia J. Malec, przychylając się do stanowiska, iż pojawił się on w XV w. w Burgundii i został włączony do słownictwa Kancelarii Rzeszy, oznaczając ogólny porządek wewnętrzny państwa lub administrację państwową, zob. J. Malec, *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986, s. 10.

<sup>17</sup> J. i D. Malcowie, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 55.



administracyjną, z wieloma enklawami wyłączonymi spod działania organów władzy ogólnej; najczęściej określanymi mianem jurydyk<sup>18</sup>.

La Reynie, który sprawował przyznaną mu funkcję przez blisko 30 lat, mimo wielu przeszkód, nie tylko wypełnił postawione mu zadania, usprawniając funkcjonowanie całego miasta ku „wygodzie” mieszkańców<sup>19</sup> oraz ograniczając przestępczość<sup>20</sup>, ale również stworzył podwaliny biurokratyczne policji. W wydanych w 1691 r. przepisach określił kompetencje policji, a także sposób jej zachowania się przy aresztowaniach i przesłuchaniach. Jego następcą – Mark Rene de Foyer d’Argenson<sup>21</sup>, kontynuował tę działalność – zapewne z dużymi sukcesami, bowiem panegiryk na jego cześć napisał jeden z ówczesnych uznanych myślicieli, a zarazem uważny obserwator zmieniającej się rzeczywistości, Bernard le Bovier de Fontenelle<sup>22</sup>. Jego uwagi jednak nie tylko wychwalają bohatera utworu, ale dają wyobrażenie o zadaniach, jakie wypełniała ówczesna policja. „Zaspokajając stale – pisał Fontenelle – w mieście takim jak Paryż olbrzymią konsumpcję, której źródła mogą w każdej chwili wyschnąć na skutek niezliczonych przypadków; ukrócić tyranie kupców w stosunku do klientów, a jednocześnie ożywić handel; przeszkadzać naturalnemu wyzyskowi jednych przez drugich, często trudnemu do rozwikłania; rozpoznawać w ogromnym tłumie tych, którzy mogą łatwo ukrywać jakąś szkodliwą działalność, uwolnić od nich społeczeństwo albo tolerować ich jedynie o tyle, o ile mogą być użyteczni ze względu na swoje funkcje, których inni nie chcieliby może się podjąć albo nie pełniliby równie dobrze; utrzymywać nieuniknione nadużycia w dokładnie określonych granicach konieczności, które oni są gotowi w każdej chwili przekroczyć; zamknąć ich w ciemnościach, na które powinni być skazani, i nie wydobywać ich stamtąd nawet za cenę zbyt rzucających się w oczy kar; nie dostrzegać tego, czego lepiej jest nie dostrzegać niż karać, karać zaś tylko bardzo rzadko i z pożytkiem; wślizgiwać się ukrytymi drogami do rodzin i dopóki to nie jest konieczne, strzec tajemnic, których nie chcą powierzać; być wszędzie obecnym, ale niewidzialnym; wreszcie

<sup>18</sup> Jurydyka (łac. *iuridicus* – prawny) – w tym wypadku enklawa w miastach, niepodlegająca władzom miejskim i miejskiemu sądownictwu. Jurydyki istniały już w średniowieczu, lecz nasilenie ich powstawania nastąpiło w XVI w. Właścicielami jurydyk była szlachta lub Kościół. Na tak wydzielonym terenie powstawały struktury konkurencyjne wobec ich miejskich odpowiedników, nieskrępowane przepisami i ograniczeniami miejskimi – odbywały się w nich targi, działali niezrzeszeni w cechach rzemieślnicy (partacze).

<sup>19</sup> Doprowadził m.in. do oświetlenia ulic w Paryżu.

<sup>20</sup> Służyło temu m.in. wprowadzenie dla wszystkich restauracji godziny policyjnej – o dwudziestej drugiej.

<sup>21</sup> Sprawował funkcje namiestnika policji w latach 1697–1717.

<sup>22</sup> Filozof, religioznawca, pisarz i poeta francuski. Był prekursorem metody porównawczej w badaniach nad religiami, autorem traktatu *De l'origine des fables*, w której stwierdził zadziwiającą zgodność między wierzeniami starożytnych Greków i Indian. W 1686 r. opublikował *Rozmowy o wielości światów*, gdzie dał wyraz swojemu sceptycyzmowi w poznaniu otaczającej nas rzeczywistości. Od 1691 r. był członkiem Akademii Francuskiej. Żył w latach 1657–1757.

poruszać się i zatrzymywać według własnej woli ogromny i hałaśliwy tłum i stać się działającą zawsze duszą tego wielkiego ciała: oto ogólnie biorąc obowiązki funkcjonariusza policji”<sup>23</sup>.

Szeroki zakres zadań policji, zauważony w utworze literackim przez Fontenella, pokrywał się jej ówczesnymi praktycznymi kompetencjami. Zdefiniował je w jednym z pierwszych dzieł o policji Nicolas Delamarre<sup>24</sup>, według którego na początku XVIII w.<sup>25</sup> jej zakres zadań obejmował 11 dziedzin. Autor zaliczał do nich zwalczanie „fałszywych” religii i ruchów religijnych niecieszących się uznaniem państwa oraz otoczenie opieką wierzeń i kościołów aprobowanych przez państwo. W zakresie nadzoru nad obyczajami powierzał jej walkę ze zbytkiem, kontrolę widowisk i gier hazardowych, rejestrację prostytutek. Dla poprawy codziennej egzystencji człowieka rolę policji upatrywał w nadzorowaniu ochrony zdrowia, poprzez zapobieganie chorobom, dbanie o czystość powietrza, dobrą wodę do picia oraz jakość i obfitość artykułów spożywczych. Towarzyszyć temu winna kontrola nad piekarzami i aptekarzami oraz innymi zawodami wykonywanymi przez osoby winne legitymować się odpowiednimi dyplomami. Kontroli powinien też podlegać handel poprzez sprawdzanie rzetelności wag oraz uczciwości kupców. Nie pomijał obowiązków związanych z funkcjonowaniem miasta, poprzez kontrolę jego urządzeń technicznych, a także – w świetle dzisiejszej terminologii, właściwego ukształtowania przestrzennego. Wiele miejsca poświęcił więc działalności policji budowlanej, ogniowej, zagadnieniom komunikacji oraz sposobom zapobiegania klęskom żywiołowym. W zakresie bezpieczeństwa i spokoju publicznego, akcentował konieczność zwalczania gwałtów i grabieży, wyłapywania żebraków, cenzurowania pism i książek szerzących skandale, plotki i panikę, nadzorowania oberży i gospód, egzekwowania spokoju w godzinach nocnych. Zwracał uwagę na potrzebę kontroli służby domowej, a szczególnie osób pełniących rolę guwernantek, lokai lub aspirujących do tych funkcji. Nie pomijał ówczesnych zakładów pracy – manufaktur, głosząc potrzebę sprawdzania przepisów królewskich w nich obowiązujących, przy czym dotyczyło to zarówno manufaktur królewskich jak i prywatnych. Na koniec zwracał uwagę na konieczność usprawnienia opieki nad ubogimi, chorymi i inwalidami oraz likwidację żebractwa, przypisując to również policji<sup>26</sup>.

Zainteresowanie policją jako nową instytucją życia publicznego, wyrażone przez Delamarre, było kontynuowane przez policystów powiązanych głównie z Rzeszą Niemiecką. Podobnie jak ich francuski poprzednik, dążyli do zdefi-

<sup>23</sup> F. Bluche, op. cit., s. 68.

<sup>24</sup> Żył w latach 1639–1723. Przez kilka lat był zastępcą dyrektora policji w Paryżu.

<sup>25</sup> Swoje kilkutomowe dzieło opublikował w latach 1719–1722.

<sup>26</sup> Szerzej o dziele Delamarre zob. A. Zahorski, op. cit., s. 23; także przedmowa J. Malca w reprimie pracy *Początkowe prawidła policji ogolney w kraiu. Tłomaczone z Francuzkiego ięzyka na Polski*, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008; idem, op. cit.

niowania zadań policji oraz jej umiejscowienia w strukturze organów państwa. W Prusach czołowym reprezentantem tego nurtu badawczego był Christian Wolff, za sprawą którego nauka o policji wyodrębniła się w samodzielną dziedzinę wiedzy. Swoje podstawowe rozważania zawarł on w 9-tomowym dziele *Ius naturae et gentium metodo scientifico pertractatum* (1740–1749), które odwoływało się do filozofii eudajmonistycznej, zmierzającej do stworzenia państwa dobrobytu. Realizacji tego celu miało służyć wyróżnienie policji dobrobytu i policji sprawiedliwości. Pierwsza miała troszczyć się o wszystkie sprawy ogólne w dziedzinach: dbałości o zaopatrzenie ludności w środki spożywcze, rzemiosło, nauka, budownictwo, zdrowie; zaś druga miała być ściśle powiązana z wymiarem sprawiedliwości. Policyzm Wolffa rozwinął w połowie XVIII w. Johann Heinrich von Justi, autor opublikowanych w 1756 r. *Zasad nauki policji*. Instytucję tę, podobnie jak inni policyści, utożsamiał z całą wewnętrzną administracją państwową. Gdyby wymienić dziedziny, którymi winna się w jego ocenie zajmować, to wykaz ten byłby bliski katalogowi sporządzonemu przez Delamarre. Generalnie celem tych działań miał być rozwój gospodarki kraju, prowadzący do poprawy bytu mieszkańców oraz zwiększenia populacji, jako podstawowego czynnika rzutującego na dobrobyt państwa<sup>27</sup>.

Inny wybitny policysta połowy XVIII w., Josef von Sonnenfels, koncepcję policji przedstawił w pracy *Zasady nauki, policji, handlu i finansów*, opublikowanej po raz pierwszy w 1765 r.<sup>28</sup> Nie uznawał – w przeciwieństwie do Justiego, kompetencji policji w zakresie spraw gospodarczych czy finansowych, akcentując raczej jej rolę w stosowaniu przymusu państwowego. Działania te łączył jednak nie tylko ze sprawami bezpieczeństwa i spokoju wewnętrznego, ale również obyczajowymi, religijnymi czy społecznymi. Oprócz walki z przestępczością, czy też rozruchami czy buntami, do obowiązków policji miało więc należeć prowadzenie całej statystyki w kraju oraz kontrola poszanowania ustaw przez społeczeństwo. Jej powinności łączył też z organizacją opieki zdrowotnej i społecznej oraz respektowaniem ówczynie rozumianej moralności.

Przyznawanie policji w XVIII w. bardzo rozbudowanych powinności miało uzasadnienie w kilku przesłankach. Policyści, jak już zauważono, byli generalnie zwolennikami filozofii eudajmonistycznej – tak jak przywoływany Ch. Wolff, głoszącej, że szczęście (z grek. *eudaimonia*) jest najwyższą wartością i celem życia ludzkiego. Funkcjonując jednocześnie w monarchiach absolutnych i afirmując je, wyrażali przekonanie, że panujący, dysponujący pełną władzą, winien ją spożytkować na rzecz przysparzania poddanym korzyści – szczęścia. Monarcha absolutny, jako opiekun ich wszystkich, oraz podległy mu aparat państwowy, upoważnieni więc zostali do podejmowania wielu, różnych niezbędnych działań

<sup>27</sup> J. Malec, op. cit., s. 11–12.

<sup>28</sup> Później była kilkakrotnie wznawiana.

podnoszących jakość życia. Mogły być one realizowane nawet wbrew woli poddanych i ingerować w ich sprawy osobiste, bowiem, jak to policyści uzasadniali, oświecony monarcha wiedział lepiej, co jest potrzebne jego ludowi, niż sam lud.

Kategoria szczęścia jako podstawowej wartości życia ludzkiego dominowała w starożytnej Grecji. W nowożytnej Europie nie miała takiego uniwersalnego znaczenia, szczególnie wobec pojawienia się liberalizmu, eksponującego prymat wolności. Jeden z największych ówczesnych autorytetów, Immanuel Kant<sup>29</sup>, stał np. na stanowisku, że ograniczenie wolności jednostki jest dopuszczalne tylko o tyle, o ile wymaga tego wzgląd na dobro państwa. Osiemnastowieczna omnipotencja policji – nawet w imię dobra poddanych, była więc nie do utrzymania, szczególnie, że równoległe kształtowała się idea i praktyka państwa prawa. Stąd też kolejni przedstawiciele nauk policyjnych, piszący na przełomie XVIII i XIX w., zawężali przedmiotowy zakres jej zainteresowań, co korespondowało z jej praktycznie pomniejszonymi powinnościami.

Za prekursora nowego na gruncie teorii rozumienia policji, może być uznany Günther-Heinrich von Berg, autor wydanego w latach 1799–1809 *Podręcznika niemieckiego prawa policyjnego*. Jak zauważa J. Malec: „...odszedł on od eudajmonistycznego ujmowania władzy skupionej w rękę władcy absolutnego, postulując ograniczenie jej do działalności wyłącznie ochronnej. Wprowadził także rozróżnienie dwóch sfer aktywności państwa: zarządzającej oraz policyjnej. Ta ostatnia zajmować się miała wyłącznie zwalczaniem wszelkich naruszeń porządku prawnego, chroniąc tym sposobem jednostkę przed zagrażającymi jej niebezpieczeństwami. Ochronę podmiotową jednostki w państwie podkreślił w sposób przełomowy, głosząc, że: «nigdy nie godzi się rządowi krzywdzić jednostek dla pożytku ogółu». Celem władzy nie może też być «wymuszanie» szczęścia obywateli. Dobrobyt i szczęście poddanych przestaje być prezentem od państwa, przenosząc się do sfery uprawnień przysługujących obywatelom»<sup>30</sup>.

Nowy sposób rozumienia policji znalazł odzwierciedlenie w kodyfikacjach prawa karnego, a w tym szczególnie w pruskim Landrechcie z 1794 r. i francuskim kodeksie karnym z 1795 r. Pod pojęciem tym wymienione kodeksy rozumiały działalność administracji wewnętrznej, nienastawioną jednakże na „uszcześliwianie” obywateli, lecz ograniczoną do zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego<sup>31</sup>. Szerszy sposób rozumienia tego pojęcia prezentował Robert Mohl<sup>32</sup> – profesor w Heidelbergu, który w pracy

<sup>29</sup> Filozof niemiecki, profesor logiki i metafizyki na Uniwersytecie Królewieckim. Żył w latach 1724–1804.

<sup>30</sup> *Początkowe zasady policji...*, s. VI.

<sup>31</sup> Szerzej: S. Pieprzny, op. cit., s. 12.

<sup>32</sup> Niemiecki prawnik, filozof i teoretyk prawa, polityk, minister sprawiedliwości. Znany jako jeden z twórców pojęcia państwa prawa. Najbardziej znane dzieło von Mohla to *Encyklopedia umiejętności politycznych*, przełożona, jako jedyne jego dzieło, na język polski. Żył w latach 1799–1875.

wydanej w 1844 r.<sup>33</sup> zdefiniował, że pojęcie policja, związane jest z wewnętrzną działalnością administracyjną państwa, mającą na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Wyeliminował tym samym z obszaru działalności policji część administracji wewnętrznej, ale o charakterze świadczącym.

Nowe formy organizacji społeczeństwa, związane z dynamicznie rozwijającym się kapitalizmem, sprawiły, że pojęcie policji zaczęło ulegać dalszemu zawężeniu. Pojawiły się bowiem nowe wyspecjalizowane agendy państwowe odpowiadające za takie sprawy związane z administracją wewnętrzną państwa jak nadzór budowlany, kontrola sanitarna, służba leśna, ochrona zdrowia i inne. Przejęły one niejako obszary nadzorowane bądź administrowane przez policję w definicji podanej przez R. Mohla. W rezultacie na przełomie XIX i XX w. pojęcie policji zostało zawężone do spraw związanych z zapewnieniem ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy czym charakter państwa – od totalitarnego po demokratyczne – sprawiał i sprawia, że te obowiązki mogą być egzekwowane w sposób mniej lub bardziej rygorystyczny, co z kolei rzutuje na szersze lub węższe kompetencje policji.

Powiązanie u schyłku XIX w. pojęcia policja z obszarem spraw związanych z zapewnieniem ładu, bezpieczeństwa i porządku publicznego nie wyeliminowało wieloznaczności tego terminu. Używany jest on bowiem w różnych aspektach, oddających m.in. jego znaczenie materialne, funkcjonalne i instytucjonalne. Pierwsze z nich odnosi się do wszystkich działań państwa, które skierowane są na rzecz ochrony przed zagrożeniami, natomiast nie ma znaczenia, które organy te zadania wykonują. Bliskie materialnemu – w tym ujęciu – jest funkcjonalne znaczenie pojęcia policja, bowiem akcentuje ono określoną aktywność państwa. Jej dominantą są działania prowadzące do ochrony lub przywrócenia bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, także przy wykorzystaniu środków przymusu. Najbardziej popularne, instytucjonalne rozumienie policji, kojarzone jest z uzbrojoną, umundurowaną i wyodrębnioną organizacją administracyjną (formacją, systemem organów) chroniącą życie, zdrowie i mienie ludzi oraz zapewniającą bezpieczeństwo i spokój jednostek, tudzież utrzymującą odpowiedni stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, a ponadto pełniącą określone funkcje z racji ścigania przestępstw i wykroczeń oraz przeciwdziałania zjawiskom patologii społecznej.

Policja w przywołanym wyżej znaczeniu materialnym i funkcjonalnym jest genetycznie związana z instytucją państwa. Zadania takie, choć nieokreślane tym terminem, były bowiem wpisane w istotę państwa z tytułu pełnienia różnorodnych funkcji wobec organizowanej jego ramami ludności. Ich ewolucja była natomiast wynikiem zmiany poglądów na zadania i cele państwa oraz walki o prawa jednostki w państwie. Stąd zadania policji instytucjonalnej były wy-

33 R. Mohl, *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, t. I-III, Tübingen 1844.

pełniane na przestrzeni wieków przez różnorodne struktury o zróżnicowanych kompetencjach oraz odmiennej pozycji ustrojowej.

Policja jako instytucja wyodrębniona, wypełniająca przy pomocy zawodowego personelu funkcje policyjne, polegające na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku, została ukształtowana w XIX w. Stała się odtąd niezbędną częścią aparatu władzy publicznej, przy czym tradycja poszczególnych państw, a także ich modele ustrojowe decydują o sposobie jej organizacji. Podstawowe rozstrzygnięcia z tym związane dotyczą powierzenia zadań policyjnych strukturom cywilnym bądź wojskowym, a także powiązania ich z administracją rządową lub samorządem, co rzutuje na centralizację lub decentralizację policji<sup>34</sup>.

W XIX w. zadania policji instytucjonalnej były generalnie powierzane strukturom wojskowym. W armiach wydzielano część ich sił dla pełnienia funkcji policyjnych, które z reguły określano mianem żandarmerii. Model ten uwarunkowany był głównie sprawnością organizacyjną wojska, obowiązującą w nim dyscypliną, kwestiami finansowymi, a niekiedy autorytetem udzielanym wojsku przez społeczeństwo. Tak zorganizowane siły policyjne istniały od schyłku XVIII w. we Francji, Prusach i Austrii.

Inny model przyjęto w Anglii, gdzie do organizacji zawodowej policji przystąpiono w 1829 r., kiedy premierem był Robert Peel<sup>35</sup>. Utworzono wówczas w Londynie policję metropolitalną, której komendę główną usytuowano przy ulicy Scotland Yard. W 1835 r. municypalna ustawa korporacyjna zobowiązała władze innych miast, a później także i hrabstw, do tworzenia podobnych sił policyjnych. W efekcie pod koniec XIX w. w Wielkiej Brytanii funkcjonowało ponad 200 autonomicznych wobec siebie jednostek policji podległych lokalnym organom władzy. Policja przyjęła więc formułę zdecentralizowaną, której jednostki powiązane z mającym wielowiekowe tradycje samorządem terytorialnym. Elementem władztwa rządowego byli opłacani przez państwo i podlegający bezpośrednio Ministerstwu Spraw Wewnętrznych inspektorzy policji, którzy co roku przeprowadzali w miastach i hrabstwach inspekcje. Raporty z niej obowiązani byli przedłożyć parlamentowi za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych<sup>36</sup>.

Podobnie została zorganizowana policja w Stanach Zjednoczonych, której struktury z punktu widzenia terytorialnego zasięgu działania, miały kompetencje lokalne, stanowe i federalne. Pierwsze były powiązane z podstawowymi jednostkami podziału administracyjno-terytorialnego, hrabstwami i gminami, a ważnym ich ogniwem był urząd pochodzącego z wyboru, szeryfa. Policje sta-

34 Szerzej: D. Janicka, *Ustrój administracji w nowożytnej Europie, Zarys wykładu*, Toruń 2002, s. 44–48.

35 Od jego imienia wywodzi się popularne określenie – bob, bobby – nadawane angielskim policjantom.

36 B. Hołyst, *Policja na świecie*, Warszawa 2011.

nowe podlegały gubernatorom, a ich podstawowym zadaniem było czuwanie nad przestrzeganiem prawa stanowego. Pierwszą taką policję utworzono w jeszcze meksykańskim Teksasie w 1835 r., a później w Arizonie, Nowym Meksyku oraz w kolejnych stanach. Policje federalne mają głównie właściwość rzeczową. Najstarszą jest powołana w 1789 r., policja sądowa (United States Marshal Service) powiązana z Departamentem Sprawiedliwości oraz policja skarbową (Internal Revenue Service) powiązana z Departamentem Skarbu. Najbardziej znana centralna instytucja policyjna Stanów Zjednoczonych – Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Investigation) powstało w 1908 r., pod nazwą Biuro Śledcze<sup>37</sup>. Jego utworzenie było następstwem decyzji Kongresu USA, który zakazał zlecania śledztw rządowych prywatnym detektywom, bądź agentom *Secret Service*. Ponadto część polityków – a w tym ówczesny prezydent USA Theodore Roosevelt, wyrażało przekonanie, że niektóre problemy społeczne mogą być rozwiązane tylko na szczeblu krajowym, a nie stanowym. Zaliczono do nich m.in. walkę ze zorganizowaną przestępczością, z którą nie potrafiły poradzić sobie poszczególne stany. Remedium na to miała być instytucja, której nadano status federalny<sup>38</sup>.

Nieco inny model – centralistyczny, przyjęto w sąsiadującej z USA, Kanadzie. Tam podstawowe funkcje policyjne wypełnia Kanadyjska Królewska Policja Konna wywodząca się z powołanej w 1873 r. Północno-Zachodniej Policji Konnej; w 1904 r. w uznaniu zasług została ona przez Edwarda VII uhonorowana tytułem „królewska”. W 1920 r. połączono ją z *Dominiom Police*, działającą na wschodzie kraju, w wyniku czego powstała wspomniana Kanadyjska Królewska Policja Konna. Z jej usług korzysta 8 z 10 prowincji Kanady – wyjątkiem są prowincje posiadające własne policje: Ontario i Quebec. W pozostałych prowincjach Kanadyjska Królewska Policja Konna ma swoje struktury na szczeblu krajowym, prowincjonalnym, municypalnym i gminnym<sup>39</sup>. Udział samorządu w wypełnianiu zadań policyjnych polega głównie na zawieraniu umów z policją, określających rodzaj preferowanych zadań.

W XX w. – szczególnie w Europie, funkcje policyjne zaczęto w coraz szerszym stopniu powierzać – w miejsce żandarmerii, strukturom podporządkowanym z reguły resortowi spraw wewnętrznych. Formacje takie tworzą z osób cywilnych, które były umundurowane, szkolone i zorganizowane na zasadach wojskowych. Struktury takie określano najczęściej mianem policji, doprecyzowując zazwyczaj w formie przymiotnikowej jej pozycję w strukturze organów władzy publicznej. Klasycznym tego przykładem była Polska. Po odzyskaniu

37 W 1932 r. zmieniło ono nazwę na Biuro Śledcze Stanów Zjednoczonych, a w 1935 r. na Federalne Biuro Śledcze.

38 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 30–32.

39 N. Kelly, W. Kelly, *The Royal Canadian Mounted Police. A Century of Change. 1873–1973*, Edmonton 1973.

niepodległości, ustawą z 24 lipca 1919 r., powołano Policję Państwową, podległą – jak stanowił art. 4 ustawy<sup>40</sup>, ministrowi spraw wewnętrznych. Takie uzupełnienie aparatu policyjnego nastąpiło też w innych krajach. We Francji np. z jednej strony doprecyzowano zadania Żandarmerii Narodowej<sup>41</sup>, ale wyróżniono też Policję Narodową, podległą ministrowi spraw wewnętrznych. Po drugiej wojnie światowej system ten uzupełniono, zdecentralizowanymi z natury rzeczy, policjami municypalnymi<sup>42</sup>. Końcowym, jak dotąd, akordem tego procesu we Francji – przenoszenia funkcji policyjnych do struktur podporządkowanych czynnikowi cywilnemu, było przyporządkowanie z dniem 1 stycznia 2009 r. Żandarmerii Narodowej ministrowi spraw wewnętrznych.

Podobna struktura aparatu policyjnego występuje w Hiszpanii. Status policji państwowej mają dwie formacje – Cuerpo Nacional de Policia (CNP) i Guardia Civil (GC). Obie zostały utworzone w XIX w., przy czym CNP jako cywilna policja zapewniająca porządek i bezpieczeństwo w miastach, natomiast GC – jako specjalne oddziały wojska do walki z bandytyzmem na drogach. Współcześnie zachowują one pewną odrębność; CNP jest uzbrojoną formacją podlegającą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych (MSW), natomiast GC również uzbrojoną formacją podlegającą MSW, ale podczas wypełniania zadań o charakterze wojskowym oraz po ogłoszeniu stanu wojny, zwierzchność nad nią ma przypisane Ministerstwo Obrony. Te dwie państwowe formacje policyjne uzupełniają trzy policje regionów autonomicznych oraz policje lokalne podlegające burmistrzom miast. Największa z nich – madrycka, liczy około 6 000 funkcjonariuszy.

O ile na początku XX w. w organizacji policji dominowało przenoszenie jej ciężaru ze struktur wojskowych do struktur cywilnych – czego przykładem może być Francja i Hiszpania, to u schyłku tego stulecia i na początku XXI, taką zauważalną tendencją jest jej centralizacja. Kraje, które tradycyjnie powierzały zadania policyjne strukturom lokalnym, pod wpływem m.in. konieczności skuteczniejszego przeciwdziałania narastającej przestępczości, centralizują jej działalność<sup>43</sup>. Ma to miejsce m.in. w Anglii i Walii. O ile w 1860 r. było tam ponad 220 różnego rodzaju formacji policyjnych, to w 1974 r. ich liczbę zredukowano do 43. Uzupełnia je sześć policji w Szkocji i jedna w Irlandii. Zgodnie z obo-

<sup>40</sup> Dziennik Praw Państwa Polskiego (D.P.P.P.) 1919 r., nr 61, poz. 363, *Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej*, opublikowana [w:] P. Majer, *Ustawy polskiej policji (1791–1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007, s. 121–127.

<sup>41</sup> Dekretem z 1903 r. ustalono, że jest ona powołana do pilnowania porządku i zapewnienia przestrzegania prawa na całym obszarze państwa i w siłach zbrojnych, a w szczególności jej funkcją jest zapewnienie bezpieczeństwa na wsi i na drogach, szerzej: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 23.

<sup>42</sup> C. Hartmann, *Policja municypalna we Francji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, red. J. Liszewski, Szczytno 1996, s. 120–124.

<sup>43</sup> Występują również tendencje odwrotne – decentralizujące działalność policyjną, ale nie one przeważają.



wiązującymi uregulowaniami prawnymi organem nadzorującym te wszystkie formacje policyjne w skali państwa jest minister spraw wewnętrznych, a lokalnie – komendanci poszczególnych formacji policyjnych. Podobną reformę przeprowadzono w 1994 r. w Holandii, powołując w miejsce policji państwowej i 148 gminnych policji, jedną policję państwową, podzieloną na 26 korpusów<sup>44</sup>.

Uwarunkowania historyczne, kwestie społeczne, rozwiązania ustrojowe powodują, że w poszczególnych krajach istnieją różnorodne systemy policyjne, jeśli za punkt odniesienia przyjąć miejsce instytucji policyjnych w strukturze organów władzy publicznej i ich relacje z innymi strukturami państwa. Owa odmienność – niekiedy daleko idąca, sprawia, że trudno byłoby zbudować uniwersalny model struktury policyjnej. Stąd dominuje pogląd, że współcześnie na świecie występują trzy ustrojowe modele policji: centralistyczny, pośredni i zdecentralizowany<sup>45</sup>. Inne systematyzacje, choć operują nieco innymi terminami<sup>46</sup>, w istocie rzeczy potwierdzają to stanowisko.

Równie złożona jak ustrojowa pozycja policji, jest jej struktura wewnętrzna. Złożoność życia społeczno-politycznego, a także ekonomicznego, powodują bowiem, że ochroną tych sfer działalności życia człowieka zajmują się różnego rodzaju policje, używające tej nazwy wprost lub pokrewnych<sup>47</sup>. Stąd występują one jako struktury zwalczające przestępczość kryminalną, gospodarczą czy zorganizowaną, wypełniające funkcje prewencyjne, zapewniające bezpieczeństwo na drogach i autostradach oraz w sądach, mające uprawnienia w zakresie kontroli granicznej, skarbowej, celnej<sup>48</sup>.

Andrzej Misiuk systematyzując z rzeczowego punktu widzenia policję, wyróżnił jej dwa podstawowe modele: jednolitej służby policyjnej oraz pluralistycznej, z wieloma rodzajami służb policyjnych<sup>49</sup>. Podział ten, z formalnego punktu widzenia, nie zawiera uchybień, bowiem w sposób najbardziej ogólny objaśnia

44 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op. cit., s. 22.

45 Ibidem, s. 21.

46 A. Misiuk budując taką kategoryzację, wyróżnił trzy systemy policyjne: państwowy, samorządowy oraz państwowy z ograniczonym współdziałaniem władz lokalnych oraz czynnika społecznego, A. Misiuk, *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przeгляд Policyjny” 1996, nr 2, s. 8–19. Jego kategoryzacja bliska jest więc porównywalnej, bowiem system państwowy odpowiada z reguły systemowi scentralizowanemu, system samorządowy zdecentralizowanemu, a państwowy z ograniczonym współdziałaniem władz lokalnych oraz czynnika społecznego, pośredniemu.

47 Niektóre systemy prawne zastrzegają termin policja dla wybranej formacji, gdy inne nie wprowadzają tego rodzaju ograniczeń. W Polsce Ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. w art. 1 ust. 11a stanowi, że termin „policja” przysługuje wyłącznie formacji, o której traktuje ta ustawa; DzU 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.

48 Szerzej: B. Jastrzębski, *Źródła zagrożeń w realizacji funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku prawnego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 49.

49 A. Misiuk, *Systemy policyjne...*, s. 8–19.

poprawnie struktury policyjne każdego państwa. Tyle, że to objaśnienie poza odniesieniem się do liczby instytucji policyjnych, nie wyjaśnia niczego innego. Próbując więc doprecyzować system pluralistyczny – również na dużym poziomie ogólności, można stwierdzić, że występują w nim:

- policje administracyjne – w Polsce obecnie w formie inspekcji, służb i straży;
- policje bezpieczeństwa obywateli – w Polsce obecnie w formie Policji wraz z jej ustawowymi rodzajami: kryminalną, prewencyjną, sądową oraz wspomagającą działalność Policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym<sup>50</sup>. Także w formie Żandarmerii Wojskowej;
- policje bezpieczeństwa państwa – w Polsce obecnie w formie służb specjalnych.

Wszystkie wymienione policje mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, przy czym chronią nieco odmienne wartości, przez co dysponują zróżnicowanymi środkami i metodami działania. Policje administracyjne, jak definiuje to J. Dobkowski: „koncentrują uwagę na ochronie dóbr publicznych i utrzymaniu ogólnie pożądanego stanu dzięki upoważnieniom do sprawowania kontroli przestrzegania materialnoprawnych zakazów i nakazów określonego zachowania się przez jednostki i instytucje, zarówno w sferze zewnętrznej, jak i w sferze internea, przez co mogą być kwalifikowane na tle działań władczych administracji publicznej i systemu jej kontroli. Ze względu na możliwości dość głębokiej ingerencji w prawa i wolności człowieka i obywatela zakres środków prawnych i form działania przysługujących organom i funkcjonariuszom służb, inspekcji i straży kreuje te podmioty jako szczególne organy administracji publicznej ze względu na ich status kompetencyjny”<sup>51</sup>. Dopełniając tę definicję, należy zaznaczyć, iż wśród wspomnianych przez autora środków prawnych i form działania przysługujących organom i funkcjonariuszom służb, inspekcji i straży, dominują czynności administracyjno-porządkowe, uzupełniane niekiedy dochodzeniowo-śledczymi.

Policje bezpieczeństwa obywateli mają głównie na celu, jak zazwyczaj definiują to właściwe akty normatywne: „ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ich mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra”<sup>52</sup>, a także „ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, poprzez zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania”<sup>53</sup>. W przypadkach popełnienia przestępstw lub wykroczeń

<sup>50</sup> Podział wynikający z tekstu Ustawy o Policji w brzmieniu obowiązującym w lipcu 2010 r.

<sup>51</sup> J. Dobkowski, *op. cit.*, s. 12.

<sup>52</sup> DzU 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm., przepis art. 1, ust. 2, pkt 1 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r.

<sup>53</sup> Przepis art. 1, ust. 2, pkt 2 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., *ibidem*.

policje te są upoważnione do: „ich wykrywania oraz ścigania ich sprawców”<sup>54</sup>. Ten katalog celów jest często dopełniany innymi zadaniami<sup>55</sup>, lecz w stosunku do wymienionych, mają one charakter uzupełniający. Podstawowy cel – troska o życie i zdrowie człowieka oraz jego mienie sprawia, że policje bezpieczeństwa obywateli, dysponują szerszym zestawem środków i metod, jakie mogą stosować. Oprócz uprawnień przysługujących policjom administracyjnym, mają upoważnienie do stosowania bardzo wrażliwych w państwach demokratycznych, czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także w określonych przypadkach środków przymusu bezpośredniego, łącznie z użyciem broni. Funkcjonariuszy policji bezpieczeństwa obywateli, wyróżnia też zazwyczaj mundur, tak aby osoby potrzebujące pomocy, łatwo ich identyfikowały.

Policje bezpieczeństwa państwa chronią zazwyczaj najbardziej uznaniową wartość, jaką jest obowiązujący w danym kraju porządek polityczno-prawny oraz stabilność organów sprawujących władzę. Cele te, rozmiągające się niekiedy z oczekiwaniami społecznymi, sprawiają, że ta część aparatu policyjnego narażona jest najbardziej na utratę społecznego zaufania. Decydują również, że policje bezpieczeństwa państwa w swojej działalności preferują najbardziej kontrowersyjne moralnie formy działania, w postaci czynności operacyjno-rozpoznawczych, co także nie przysparza im uznania. Podstawowe powinności tej części aparatu policyjnego wobec państwa, w określonej formule ustrojowej, spowodowały, że jest on niekiedy określany mianem policji politycznej, co stawało się też – rzadko, jego nazwą własną<sup>56</sup>. Pejoratywne skojarzenia związane z tym określeniem zdecydowały, że współcześnie ta część aparatu policyjnego określana jest często mianem służb specjalnych, akceptowanym również na gruncie prawnym.

Respektując stanowisko, że cechami instytucjonalnej policji we współczesnym znaczeniu, jest m.in. jej wyodrębnienie i zawodowy charakter, można przyjąć, że spośród trzech wymienionych rodzajów policji, najwcześniej zaczęto tworzyć, policję bezpieczeństwa państwa. W Anglii znamiona takiej struktury przypisywane są powołanej przez króla Henryk VII w 1485 r. służbie śledzącej przeciwników politycznych i czuwającej nad prawidłowością realizacji jego poleceń w sprawach państwa. Panująca w drugiej połowie XVI w. Elżbieta I strukturę tę podporządkowała sobie bezpośrednio. Zapoczątkowało to jej profesjonalizację. Osoby z nią związane zaczęto określać mianem wywiadowców – *intelli-*

<sup>54</sup> Przepis art. 1, ust. 2, pkt 4 Ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., *ibidem*.

<sup>55</sup> Polska ustawa o Policji z 6 kwietnia 1990 r. w art. 1 definiującym zadania tej formacji, wskazała m.in. na konieczność kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych – ust. 2, pkt 6, a także współdziałania z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów – ust. 2, pkt 7, *ibidem*.

<sup>56</sup> Określenia tego użyto jako nazwy własnej wobec części aparatu policyjnego II Rzeczypospolitej – w okresie od 16 czerwca 1924 do października 1926 r.

*gencers*, natomiast całą tę organizację mianem *Secret Service*. Z czasem ciężar jej zainteresowań został przeniesiony na działalność wywiadowczą. Klasyczne funkcje policji bezpieczeństwa przejął natomiast utworzony w 1883 r. Wydział Specjalny Scotland Yardu (Special Branch of Scotland Yard), który zajmował się głównie rozpracowaniem i zwalczaniem irlandzkich zamachowców. Z upływem czasu jego zadania rozszerzono, w kierunku przeciwdziałania wszelkim akcjom zagrażającym bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu państwa<sup>57</sup>.

We Francji początek tajnej policji politycznej wiązany jest niekiedy z powołaniem w 1667 r. dyrekcji policji w Paryżu. Nie jest to zasadne, bowiem, co już w tej pracy wyjaśniano, tamta instytucja policyjna wypełniała wszystkie funkcje policyjne. Budowa nowoczesnej, wyspecjalizowanej policji nastąpiła wraz z wybuchem wielkiej rewolucji. Jej dynamizm sprawił, że struktury policyjne – tajne i jawne, zmieniały się równoległe z powstawaniem nowych ośrodków władzy. Stabilizację przyniósł dopiero okres napoleoński, w którym swoją intuicję policyjną mógł spożytkować Joseph Fouché, w latach 1799–1802, 1804–1810 i podczas „stu dni” minister policji cesarza. Zbudowana przez niego policja, w sensie organizacyjnym, dostosowana została do ogólnej zreformowanej przez Napoleona administracji. Na czele policji stał minister policji, którego kompetencje obejmowały całą Francję. Podlegali mu prefekci policji – w departamentach, tym z kolei podprefekci – w okręgach i merowie – w miastach i gminach. Merom przydzielono komisarzy policji, po jednym na 5 000 mieszkańców. Ministerstwo Policji składało się z sześciu wydziałów, z których drugi stanowił załączek *Surete Generale* – nowoczesnej i tajnej policji bezpieczeństwa państwa<sup>58</sup>. Jej głównym zadaniem było informowanie Napoleona o jego wrogach i przeciwnikach politycznych oraz ich inwigilowanie. *Surete Generale* przetrwała Napoleona i służyła kolejnym ośrodkom władzy. Do jej tradycji nawiązywał utworzony po drugiej wojnie światowej Zarząd Główny Narodowej Służby Bezpieczeństwa, odpowiadający m.in. za bezpieczeństwo państwa i jego kontrwywiadowczą ochronę.

W Rosji geneza policji politycznej wiązana jest z 1664 r., kiedy car Aleksy<sup>59</sup> powołał urząd mający zajmować się politycznymi problemami szczególnej wagi, zwany *Prikazem Spraw Tajnych*, i sam stanął na jego czele. Urzędnicy tam zatrudnieni zaczęli pełnić rolę tajnej policji, zajmując stanowiska w prowincjonalnych departamentach i ambasadach rosyjskich, gdzie prowadzili operacje szpiegowskie na rzecz cara<sup>60</sup>. Politykę tę kontynuował Piotr I<sup>61</sup>. Tak jak jego poprzednicy, korzystał z donosów, zachęcając do ich składania. W 1711 r. postanowił np., że każdy (nawet chłop), kto doniesie, iż jakiś dworzanin uchyla się od służby, otrzyma w nagrodę wieś. Tą drogą docierały do niego informa-

57 J. Larecki, *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Warszawa 2007.

58 P. Stead, *Vidocq. A Biography*, London 1953.

59 Panował w latach 1645–1676.

60 Ch. Ruud, S. Stiepanow, *Strach. Tajna policja carów*, Warszawa 2001, s. 11.

61 Panował w latach 1689–1721.

cje o niezadowoleniu z podejmowanych działań modernizujących Rosję. Informacji tych nie mógł ignorować, miał bowiem zbyt wielu wrogów we wszystkich warstwach społecznych. Stworzył więc odrębny urząd rangi centralnej, Prikaz Priebrażeński, którego zadaniem było tropienie przestępstw politycznych w imperium. Powstanie tej instytucji otaczała tak wielka tajemnica, że historykom do dziś nie udało się odnaleźć dekretu o jej utworzeniu, a nawet ustalić przybliżonej daty jego wydania. Pierwsza pewna informacja pochodzi z 1702 r., kiedy ogłoszono dekret o funkcjach i uprawnieniach *prikazu*. Zgodnie z tym dekretem szef urzędu miał prawo wedle swego uznania prowadzić śledztwo w sprawie każdej instytucji i osoby, niezależnie od rangi, i przedsięwziąć wszelkie kroki, które uzna za konieczne, aby zdobyć istotne dla śledztwa informacje i zapobiec czynom antypaństwowym. W przeciwieństwie do innych organów administracji Piotra I, funkcje Prikazu Priebrażeńskiego określono bardzo niejasno – co zwiększało jeszcze jego władzę. Nikt – nawet ustanowiony przez cara senat, który nadzorował administrację państwową – nie miał prawa ingerować w jego działalność. W lochach Prikazu Priebrażeńskiego torturowano i uśmiercano tysiące ludzi, m.in. chłopów, którzy nie płacili poddaństwa albo uchylali się od wojska, religijnych dysydentów i pijaków, którzy śmiali się wyrażać lekceważąco o carze. Policja zajmowała się jednak nie tylko przestępstwami politycznymi, jakkolwiek szeroko rozumianymi. Gdy rząd napotkał jakieś trudności, lubił korzystać z jej pomocy. Na przykład skomplikowane zadanie kierowania budową Petersburga po wielu nieudanych próbach powierzono w końcu szefowi policji tego miasta<sup>62</sup>.

Następcy Piotra I, choć doceniali znaczenie tajnej policji, dokonywali w jej strukturach licznych zmian<sup>63</sup>. Ograniczało to jej skuteczność, czego dowiodło powstanie dekabrystów. Reakcją na nie było utworzenie w 1826 r. stałej policji politycznej o nazwie III Oddział Kancelarii Osobistej Jego Cesarskiej Mości – zwany również Oddziałem Trzecim. Jego personel był niewielki, liczył zaledwie 30–40 pełnoetatowych pracowników. Ale pracowało dla niego wielu konfidentów, podlegał mu także kilkutyśieczny Korpus Żandarmów<sup>64</sup>. Jego żołnierze, no-

<sup>62</sup> R. Pipes, *Rosja carów*, Warszawa 2006, s. 133. Autor ten uznaje, iż Prikaz Priebrażeński, był pierwszą instytucją w dziejach, którą powołano wyłącznie do walki z przestępstwami politycznymi. Teza ta jest jednak zbyt daleko idąca, bowiem również wcześniej, co sygnalizowano nawet w niniejszym artykule, powstawały instytucje o podobnym charakterze.

<sup>63</sup> Katarzyna II powołała np. Tajną Ekspedycję, natomiast Aleksander I przed przystąpieniem armii rosyjskiej do europejskiej kampanii przeciwko Napoleonowi, utworzył Komisję Najwyższej Policji, mającą strzec stabilności politycznej w kraju podczas nieobecności cara.

<sup>64</sup> Słowo „żandarm” stało się nazwą własną w języku rosyjskim w 1817 r., kiedy armia oficjalnie nadała ją kontyngentowi uformowanemu siedem lat wcześniej i określanemu jako Korpus Gwardii Wewnętrznej. Ponieważ stopniowo przejmował on zadania policyjne w stosunku do ludności cywilnej i żołnierzy, do jego dowództwa włączono osoby cywilne. Wszechstronność i mobilność tych sił zdecydowała, że były one rozbudowywane i rozmieszczane zarówno w miejscach stacjonowania jednostek wojskowych, jak i w wielu miastach.

szący błękitne mundury i białe rękawiczki, mieli za zadanie strzec bezpieczeństwa państwa; tworzyli specjalną policję polityczną, odrębną od zwykłej policji. Kompetencje III Oddziału i podporządkowanego mu Korpusu Żandarmów były określone niejasno, ale należała do nich, oprócz wykrywania i zapobiegania działalności wywrotowej, inwigilacja cudzoziemców i dysydentów religijnych, a także do pewnego stopnia cenzura. Nasilające się w latach siedemdziesiątych XIX w. zamachy w Rosji, dowodziły małej skuteczności Oddziału III. W sierpniu 1880 r. został on więc rozwiązany i zastąpiony nową policją polityczną, której urzędem centralnym był początkowo Departament Policji Państwowej, a od 1883 r. Departament Policji. Z administracyjnego punktu widzenia stanowił część Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które stało się głównym strażnikiem bezpieczeństwa państwa. Kompetencje nowego departamentu były dość rozległe. Miał dbać o zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zapobiegać przestępstwom przeciwko państwu. Departamentowi podlegały trzy oddziały żandarmerii, stacjonujące w Petersburgu, Moskwie i Warszawie, a także wiele wyspecjalizowanych jednostek, w tym Wydział dla Ochrony Porządku i Bezpieczeństwa Publicznego, tzw. Ochra<sup>65</sup>.

Policja polityczna carskiej Rosji, nie wypełniła podstawowego jej zadania, ochrony państwa w określonej formule ustrojowej. Mimo to w Rosji bolszewickiej, również policja polityczna miała być jednym z filarów państwa. Spełniająca te funkcje Czeka<sup>66</sup>, powstała oficjalnie w grudniu 1917 r., ale jej funkcje od dnia przewrotu bolszewickiego pełnił nieformalnie Komitet Wojskowo-Rewolucyjny. Czeka i jej kolejne mutacje dysponowały znacznie większymi uprawnieniami niż dawny Departament Policji, Ochra albo Korpus Żandarmów. Od początku zakładano bowiem, iż głównym celem ich działania miała być kontrola każdego przejawu życia społecznego w państwie. Stąd niespotykanej nigdzie wcześniej rozbudowie uległa liczba tajnych współpracowników, którzy w szczytowym okresie lat siedemdziesiątych XX w. stanowili blisko 30% obywateli całego państwa<sup>67</sup>.

W okresie ponad 70 lat istnienia państwa radzieckiego struktura policji politycznej ulegała wielokrotnie modyfikacjom. Niezmiennie miała jednak wolną rękę w postępowaniu z każdym, kogo uznano za kontrrewolucjonistę. Ponadto mechanizm represji nieustannie udoskonalano, aż za dyktatury Stalina osiągnął on stopień perfekcji niespotykany w dziejach świata<sup>68</sup>. Jednak i to państwo nie przetrwało. Policja bezpieczeństwa państwa nie może bowiem rozwiązywać problemów państwa, a jedynie je rozpoznawać i informować.

<sup>65</sup> Szerzej: M. Ciesielczyk, *KGB. Z historii rosyjskiej i sowieckiej policji politycznej*, Warszawa 1989; E. Kaczyńska, D. Drewniak, *Ochra. Carska policja polityczna*, Warszawa 1993.

<sup>66</sup> Wszechrosyjska Nadzwyczajna Komisja do Walki z Kontrrewolucją i Sabotażem.

<sup>67</sup> Ch. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, Warszawa 1993, s. 48.

<sup>68</sup> Szerzej: A. Lityński, *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.

Policje bezpieczeństwa obywateli powstawały z reguły w drugiej kolejności, po uformowaniu się policji bezpieczeństwa państwa, głównie z tego powodu, że dla władz państwa były z natury mniej przydatne. Za pierwszą tego rodzaju policję, może być uznana francuska *Police judiciaire* (policja kryminalna), powstała w 1812 r. Początek dała jej kilkuosobowa *Brigade de Surete* (Brygada Bezpieczeństwa), zorganizowana przez byłego przestępcę Eugène-François Vidocq<sup>69</sup>. Sukcesy w ujawnianiu sprawców przestępstw przysparzały jej popularności. Zaczęła też prowadzić działalność prewencyjną w zakresie przestępczości pospolitej. W tym celu posługiwała się znanymi już z doświadczenia policji politycznej agentami – prowokatorami, którzy penetrowali środowiska przestępcze, by poinformować policję o przygotowywanych przestępstwach. Po odejściu ze służby Vidocq<sup>69</sup> w 1832 r., brygada *Surete* została gruntownie zreformowana. Przede wszystkim niezwłocznie zwolniono wszystkich pracujących w niej eksprzestępców. Artykuł 2 dekretu o reformie postanawiał, że żaden uprzednio karany nie mógł zostać zatrudniony w policji. Odtąd w służbie kryminalnej zatrudniano ludzi wyłącznie z czystą przeszłością. Nieco wcześniej, bo w 1829 r., powołano w Paryżu umundurowaną policję miejską, która po rewolucji lutowej w 1848 r. została przemianowana na posterunkowych. Na terenach niezurbanizowanych podstawowe funkcje policyjne wypełniała natomiast *Žandarmeria*, utworzona w 1790 r. u zarania rewolucji.

W 1853 r. nastąpiła centralizacja policji, poprzez powierzenie paryskiej prefekturze zarządu całą policją. Aby go usprawnić w departamentach utworzono policyjne komisariaty, a w dużych miastach centralne komisariaty. Wówczas też wyodrębniono policję kolejową z 30 komisarzami i inspektorami, a policję kryminalną podzielono na wyspecjalizowane w różnych dziedzinach wydziały. Za dopełnienie budowy tych zrębów policji bezpieczeństwa obywateli można uznać utworzenie w 1890 r. w Paryżu brygady policji drogowej (*Brigade des voitures*), liczącej około 300 funkcjonariuszy.

Kolejne przekształcenia miały usprawnić strukturę organizacyjną policji oraz dostosować ją do zwalczania i przeciwdziałania nowym rodzajom przestępczości. W 1913 r. policja obyczajowa przejęła np. zadanie zwalczania handlu narkotykami, a w 1935 r. do policji trafiły pierwsze kobiety z podstawowym zadaniem ochrony małoletnich przed nieobyczajnymi zagrożeniami. Pojawiły się też inne wyspecjalizowane ogniwa, jak np. brygada służby ulicznej (*Briga-*

<sup>69</sup> W 1806 r. Vidocq zaferował swoje usługi w charakterze informatora, paryskiej policji. W 1812 r. prefekt postawił go na czele Brygady Bezpieczeństwa. Jego liczne sukcesy i mało ortodoksyjne metody działania przysporzyły mu zarówno zwolenników jak i przeciwników. W 1827 r. Vidocq zrezygnował ze stanowiska szefa Brygady Bezpieczeństwa. W Saint-Mandé pod Paryżem założył papiernię. W 1828 r. opublikował *Pamiętniki*, które zainspirowały Balzaca do stworzenia postaci Vautrina. Vidocq zrujnowany za sprawą swej papierni założył Bureau de renseignements pour le commerce – pierwszą prywatną agencję detektywistyczną. Zmarł w 1857 r. w Paryżu w następstwie cholery, w wieku 82 lat. Miejsce jego pochówku jest dziś nieznanne, szerzej: P. Stead, op. cit.

*de de la voie*) do walki ze złodziejami kieszonkowymi, oszustami i włóczęgami oraz sekcja do spraw różnych (*Section mixte*), zajmująca się aferzystami, handlem żywym towarem, kontrolą miejsc schadzek, nadzorem hoteli i zajazdów, a także prowadzeniem postępowania wyjaśniającego w przypadkach morderstw.

W podobnym ciągu tworzenia wyspecjalizowanych struktur, przebiegała budowa policji bezpieczeństwa obywateli w innych krajach, tyle, że z pewnym opóźnieniem w stosunku do Francji. W Anglii, co sygnalizowano, początek tego procesu wiązany jest z utworzeniem w 1829 r. w Londynie policji metropolitalnej. W zbliżonym czasie podobne struktury zaczęły powstawać w Prusach. W Berlinie powołano Sicherheitsbüro, którego zadaniem miało być wykrywanie przestępstw, przy pomocy ówczesnie rozumianych tajnych współpracowników. W 1830 r. na bazie tego biura utworzono wydział kryminalny, z którego z kolei wyłoniła się policja kryminalna<sup>70</sup>.

W Rosji taką wyspecjalizowaną część aparatu policyjnego zaczęto tworzyć w 1866 r., kiedy Komitet Ministrów zdecydował o utworzeniu Sankt-Petersburskiej Policji Śledczej. W 1871 r. jej struktury powołano w Moskwie, w 1874 r. w Warszawie, a w latach następnych w Odessie, Rostowie n/Donem, Baku i Tyflisie. W 1908 r. działalność policji śledczej rozszerzono na całe imperium tworząc jej struktury w 89 głównych miastach. Zostały one podporządkowane Departamentowi Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Kilka miesięcy wcześniej, ukazem z 25 marca 1908 r. w obrębie wspomnianego departamentu powstał odrębny referat nr VIII, który poprzez gubernatorów kierował pracą pionów śledczych, a także szkołą instruktorów i archiwum fotograficznym. Utrzymywał też kontakty z policjami obcych państw w zakresie spraw o charakterze ogólnokryminalnym, dokonując wymiany informacji odnoszących się do działalności grup przestępczych<sup>71</sup>.

Policje administracyjne są trzecim elementem nowoczesnego systemu policyjnego. Początkowo wypełniały z reguły funkcje ogólnoporzędkowe, występując pod różnymi nazwami własnymi oraz w odmiennych formach ustrojowych – zarówno jako struktury scentralizowane, jak i zdecentralizowane. Ich cechy przypisać można np. policji ogólnej w Rosji carskiej, wypełniającej funkcje porządkowe w miastach i na terenach nieurbanizowanych. W 1867 r. została ona zastąpiona strażą ziemską. Skład jej poszczególnych jednostek uzależniony był od liczby mieszkańców i charakterystyki terenu. W ośrodkach miejskich jeden strażnik przypadał na 1 500 mieszkańców, natomiast na obszarach wiejskich na 2 500 osób. Policje administracyjne zaczęły zmieniać swój charakter,

<sup>70</sup> R. Netczuk, *Tajny współpracownik policji na tle porównawczym*, Katowice 2006, s. 23–24.

<sup>71</sup> K. Latawiec, *Rosyjski model policji kryminalnej w Królestwie Polskim na początku XX w.*, [w:] *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje milicyjno-policyjne ziem polskich od czasów najdawniejszych do współczesności*, studia pod red. A. Duszyka i K. Latawca, Radom 2009, s. 85–94.



gdy państwo uznało interes wspólnot terytorialnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, co miało wpływ na rozdzielenie odpowiedzialności publicznoprawnej w administracji oraz podział zadań i kompetencji administracyjnych w systemie administracji publicznej. Towarzyszyć temu musiała specyfika instytucjonalna podmiotów realizujących kompetencje policyjne, dająca podstawy do wyróżnienia policji administracyjnych tworzonych na wzór wojskowy i tzw. inspekcji specjalnych, a także wypływająca ze standardów europejskich potrzeba obywatelskiej kontroli tych podmiotów przez władze lokalne i regionalne w państwie prawnym. Splot tych uwarunkowań nastąpił generalnie dopiero w drugiej połowie XIX oraz w XX w.

## Bibliografia

- Andrew Ch., Gordijewski O., *KGB*, Warszawa 1993.
- Bartl W., *Ustrój władz cywilnych Powstania Kościuszkowskiego*, Wrocław 1959.
- Bluche F., *Życie codzienne we Francji w czasach Ludwika XIV*, Warszawa 1990.
- Byrne C., *Życie codzienne w Anglii elżbietańskiej*, Warszawa 1971.
- Ciesielczyk M., *KGB. Z historii rosyjskiej i sowieckiej policji politycznej*, Warszawa 1989.
- Czapska J., Wójcikiewicz J., *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Defourneaux M., *Życie codzienne w Hiszpanii w wieku złotym*, Warszawa 1968.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Geremek B., *Ludzie marginesu w średniowiecznym Paryżu XIV–XV wiek*, Poznań 2003.
- Hartmann C., *Policja municypalna we Francji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, red. J. Liszewski, Szczytno 1996.
- Hołyst B., *Policja na świecie*, Warszawa 2011.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
- Janicka D., *Ustrój administracji w nowożytnej Europie, Zarys wykładu*, Toruń 2002.
- Jastrzębski B., *Źródła zagrożeń w realizacji funkcji państwa w zakresie bezpieczeństwa obywateli i porządku prawnego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Kaczyńska E., Drewniak D., *Ochrona. Carska policja polityczna*, Warszawa 1993.
- Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego. Jej powstanie, systematyka i główne instytucje w związku z normami szczegółowymi i praktyką*, Toruń 1970.

- Kallas M., *Organy administracji terytorialnej w Księstwie Warszawskim*, Toruń 1975.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kelly N., Kelly W., *The Royal Canadian Mounted Police. A Century of Change. 1873-1973*, Edmonton 1973.
- Larecki J., *Wielki leksykon służb specjalnych świata*, Warszawa 2007.
- Latawiec K., *Rosyjski model policji kryminalnej w Królestwie Polskim na początku XX w.*, [w:] *Na straży ładu i bezpieczeństwa. Formacje milicyjno-policyjne ziem polskich od czasów najdawniejszych do współczesności*, studia pod red. A. Duszyka i K. Latawca, Radom 2009.
- Lityński A., *Prawo Rosji i ZSRR 1917–1991, czyli historia wszechzwiązkowego komunistycznego prawa (bolszewików). Krótki kurs*, Warszawa 2010.
- Majer P., *Milicja Obywatelska 1944–1957. Geneza, organizacja, działalność, miejsce w aparacie władzy*, Olsztyn 2004.
- Majer P., *Ustawy polskiej policji (1791-1990). Źródła z komentarzem*, Szczytno 2007.
- Malec J., *Polska myśl administracyjna XVIII wieku*, Kraków 1986.
- Malcowie J. i D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Misiuk A., *Administracja spraw wewnętrznych w Polsce (od połowy XVIII wieku do współczesności). Zarys dziejów*, Olsztyn 2005.
- Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, „Przegląd Policyjny” 1996, nr 2.
- Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów – Cisna 2002.
- Netczuk R., *Tajny współpracownik policji na tle porównawczym*, Katowice 2006.
- Pieprzny S., *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Pipes R., *Rosja carów*, Warszawa 2006.
- Początkowe prawidła policyi ogolney w kraiu. Tłumaczone z Francuzkiego języka na Polski*, reprint, Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008.
- Prawo – administracja – policja. Księga pamiątkowa Profesora W. Bednarka*, red. nauk. J. J. Dobkowski, Olsztyn 2006.
- Przemiany doktrynalne i systemowe prawa publicznego*, red. S. Pikulski, W. Pływaczewski, J. Dobkowski, Olsztyn 2002.
- Rabinowicz M., *Życie codzienne w ruskim i rosyjskim mieście feudalnym*, Warszawa 1985.
- Ruud Ch., Stiepanow S., *Strach. Tajna policja carów*, Warszawa 2001.
- Salmonowicz S., *Prusy. Dzieje państwa i społeczeństwa*, Warszawa 1998.

Stead P., *Vidocq. A Biography*, London 1953.

Strzelecki W., *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmięcia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934.

Zahorski A., *Centralne instytucje policyjne w Polsce w dobie rozbiorów*, Warszawa 1959.