

Jarosław DOBKOWSKI*

Geneza i prawne kształtowanie się instytucji przymusu policyjnego (natychmiastowego) w Polsce

Profesor zw. dr hab. Jan Boć (1939–2017) w swoich publikacjach odnosił się do problematyki ingerencji administracji publicznej, w tym do zagadnienia policji administracyjnej¹. Niniejszy przyczynek w jakiejś mierze nawiązuje do tego kierunku badawczego i niech będzie wyrazem niegasnącej pamięci autora o zmarłym przedwcześnie Profesorze.

Za pewien relikwitu państwa policyjnego można *prima facie* uznać taką konstrukcję prawną, w myśl której „szczególne zagrożenia i niebezpieczeństwa” uzasadniają bezpośrednie użycie siły fizycznej czy zastosowanie innego adekwatnego przymusu właściwie bez żadnych formalności, w szczególności z pominięciem postępowania, a ocena, czy te zagrożenia i niebezpieczeństwa w danej sytuacji faktycznej zachodzą, zależy jedynie od dyskrecyjnego uznania odpowiedzialnych za sprawy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego organów władzy publicznej albo ich funkcjonariuszy. Niemniej takie możliwości prawne występują w wielu państwach. Jest to bowiem jedna z dozwolonych przez prawo dość blankietowych form tzw. samoobrony administracji² – w przypadku zagrożeń

* Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl.

¹ J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 360 i n.; *idem*, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 120 i n.

² M. Zimmermann, *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1956, s. 408; J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963, s. 93.

pochodzących od człowieka, albo działań ochronnych podejmowanych w stanie wyższej konieczności administracyjnej³ – w przypadku niebezpieczeństw, których źródłem są siły przyrody, żywioły, awarie techniczne itp.

Tego typu rozwiązanie „zaradcze” występuje w wielu państwach – niezależnie od sposobu regulacji kompetencji policyjnych i stosowanej nazwy⁴. Dla przykładu, w nawiązaniu do dawnego systemu wytworzyło się w państwie pruskim ujęcie podstawy prawnej policji w formie upoważnienia ogólnego wynikającego z użytych przez ustawodawcę pojęć bezpieczeństwa, spokoju, porządku publicznego. Właściwym organom pozostawiono ocenę, czy zaistniała w danym miejscu i czasie sytuacja zagraża bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu albo powoduje niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzi. Takie uregulowanie podstawy prawnej policji określa się systemem klauzuli generalnej (*Generalklausel des Polizei*)⁵. W późniejszych regulacjach, a przede wszystkim w znanej pruskiej ustawie z dnia 1 czerwca 1931 r. o policji administracyjnej⁶ zastosowano system „małej klauzuli generalnej” (*Generalklausel des Polizeirechts*). Nie była ona już rozumiana jako tytuł do nadzwyczajnego działania państwa, ale widziano w niej niedookreśloną prawnie podstawę do podejmowania aktywności w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach realnych zagrożeń dnia codziennego, o ile przepisy szczególne nie wprowadzają specjalnych uprawnień (*Spezialbefugnisse*)⁷. Dopuszczano zatem użycie siły fizycznej czy innych

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 115. Por. M. Smaga, *Stan wyższej konieczności w działalności administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 153 i n.

⁴ J. Radwanowicz-Wanczewska, powołując się na F. Fleinera, słusznie wskazuje, że termin „przymus natychmiastowy” został przeniesiony na grunt polski z literatury niemieckiej, J. Radwanowicz-Wanczewska, *Komentarz do art. 117 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. Kijowski, Warszawa 2015, s. 1177. F. Fleiner faktycznie odróżniał *Unmittelbarer Zwang*, co należy tłumaczyć jako „przymus bezpośredni”, od *Sofortiger Zwang*, przez który rozumieć trzeba „przymus natychmiastowy” (F. Fleiner, *Institutionell des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1913, s. 213 i n.), jednakże przed nim uczynił to np. R. Thoma, *Der Polizeibefehl im Badischen Recht. Dargestellt auf rechtsvergleichender Grundlage*, Tübingen 1906, s. 95, i aprobujący pogląd O. Mayera zawarty w recenzji tego dzieła w „Archiv des öffentlichen Rechts” 1907, s. 450 i n. Sam Mayer posługiwał się pierwotnie określeniem *Polizei-zwang*, co można tłumaczyć jako „przymus policyjny”, O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 2, Leipzig 1895, s. 259. W niniejszym opracowaniu będzie stosowana nazwa tytułowa.

⁵ H. Heuer, *Die Generalklausel des preussischen Polizeirechts von 1875 bis zum Polizeiverwaltungsgesetz von 1931*, Frankfurt 1988, *passim*.

⁶ Das preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, „Preußische Gesetzessammlung”, s. 77. Zob. także *Handbuch für die Deutsche Polizei*, Bd. 2, Berlin 1935, s. 7 i n.

⁷ З. Соколюк, *Теорія поліції*, Галяч 2005, s. 82 i n.

adekwatnych w danych okolicznościach form przymusu mimo braku wyraźnego upoważnienia ustawowego na zasadzie oportunistu (*Opportunitätsprinzip*), a nie legalizmu (*Legalitätsprinzip*)⁸. Niemniej w południowych Niemczech jeszcze w XIX w. wykształcił się model regulacji prawnej policji, który można określić jako system upoważnienia specjalnego (*Spezialdelegationen*)⁹. Obecnie jednak technika enumeracji pozytywnej nie ma zastosowania w żadnym kraju związkowym RFN. Choć rozwiązanie na wzór ustawy z 1931 r. o policji administracyjnej uznawane jest za klasyczne¹⁰, niemniej ocenia się, że poprzez wprowadzenie dużej liczby ustaw szczególnych dotyczących uprawnień policji *Generalklausel des Polizeirechts* traci obecnie na znaczeniu¹¹. Podobnie w Szwajcarii została przyjęta *Die polizeiliche Generalklausel (clausola generale di polizia, la clause générale de police)*. W innych państwach niejednolitych, jak Wielka Brytania lub Stany Zjednoczone Ameryki, powoływanie się na ogólną klauzulę *The rule of Police* zostało uznane za niedozwolone. W dalszych krajach wytworzono odmienne mechanizmy reakcji na nadzwyczajne zagrożenia i szczególne niebezpieczeństwa. Interesujący może być tu przykład francuski, gdzie występuje teoria nielegalności legalnej (*illégalité légitime*)¹² lub jej komponent *des pouvoirs de guerre*¹³.

W Polsce natomiast jeszcze przed wojną przyjęto system mieszany. W odniesieniu do władz administracyjnych w zakresie stanowienia miejscowych przepisów policyjnych na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego – a po drugiej wojnie światowej również na Ziemiach Od-

⁸ W. Jellinek, *Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip der Polizei?*, „*Preußisches Verwaltungsblatt*” 1924/1925, s. 490 i n.

⁹ A. Goeschel, *Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland*, „*Gesamtwirtschaft, Raumordnung und Sozialsicherung*” 1977, s. 16 i n.

¹⁰ V. Götz, *Vor 60 Jahren – Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz*, „*Juristische Schulung*” 1991, s. 805 i n.; A. Schwegel, *70 Jahre Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz – Anmerkungen zur Genesis und Wirkungsgeschichte der Generalklausel § 14 PVG unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*, „*Archiv für Polizeigeschichte*” 2001, Nr. 3, s. 79 i n.

¹¹ Ch. Gusy, *Polizeirecht*, Tübingen 1996, s. 156. Por. także K. Gintzel, *Die Generalklausel und die Spezialermächtigungen im Polizeirecht: eine vergleichende Untersuchung ihrer Wirkungen auf Rechtsstaatgemäßheit und Zweckmäßigkeit polizeilichen Verwaltungshandelns*, Münster 1965, *passim*.

¹² J.S. Langrod, *Sądownictwo administracyjne na Zachodzie (zarys referatu dla Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych)*, „*Gazeta Administracji i Policji Państwowej*” 1930, nr 2, s. 56 i n.; nr 3, s. 79 i n.; nr 4, s. 126 i n.; nr 6, s. 197 i n.; M. Smaga, *Zastosowanie koncepcji „illégalité légitime” (nielegalności legalnej) we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 419 i n.

¹³ A. Bosc, *Les actes de gouvernement et la théorie des pouvoirs de guerre*, Paris 1926, s. 186 i n.

zyskanych – przyjęto system małej klauzuli generalnej¹⁴. W odniesieniu zaś do Policji jako formacji oraz innych wykonawczych organów bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie ich kompetencji przyjmowano od połowy lat 20. z zasady technikę enumeracji pozytywnej, choć początkowo akceptowano, że „pewne środki przymusowe [...] nie potrzebują żadnej specjalnej podstawy prawnej, a wynikają konsekwentnie z samego uprawnienia i obowiązku władzy do utrzymania lub przywrócenia pewnego stanu, względnie jego ochrony przeciw naruszeniu ze strony poszczególnych osób (przymus «policyjny»)»¹⁵.

Stąd też już w samym tytule rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji¹⁶ widać pewną znaczącą dystynkcję. Jak celnie zauważył R. Hausner: „tytuł rozporządzenia brzmi: «o postępowaniu przymusowym w administracji», a nie «[o postępowaniu przymusowym] administracyjnym»¹⁷, ponieważ reguluje nie tylko sprawy egzekucji administracyjnej, lecz także sprawy przymusu policyjnego, tj. środków przymusowych służących do utrzymywania ładu ogólnego wobec naruszeń w formie czynów indywidualnych, a wreszcie sprawy policji porządkowej (bezpieczeństwa), powołanej do odwracania w sposób prewencyjny niebezpieczeństw, zagrożających bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu»¹⁸.

W ten sposób – w odróżnieniu np. od systemu austriackiego – stworzono w Polsce względnie szczegółową podstawę prawną (w formie osobnego upoważnienia ustawowego) do stosowania bez uprzedniego postępowania środków przymusu policyjnego (natychmiastowego). Choć austriacka ustawa związkowa z dnia 21 lipca 1925 r. o egzekucji administracyjnej¹⁹ stanowiła wzór dla polskiej regulacji, to nie unormowano tam instytucji przymusu policyjnego (natychmiastowego). W przepisie § 7 jest mowa jedynie o użyciu przymusu bezpośredniego, ale jako środka egzekucyjnego.

¹⁴ M. Zimmermann, *Administracyjne akty rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, z. 6, s. 122 i n.

¹⁵ R. Hausner, *Przymus administracyjny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 10, s. 883(19).

¹⁶ Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 342 z późn. zm.

¹⁷ Por. tytuły pruskiego rozporządzenia o administracyjnym postępowaniu przymusowym z dnia 15 listopada 1899 r., Zbiór ustaw pruskich z 1899 r., s. 545, oraz austriackiej ustawy z dnia 21 lipca 1925 r. o egzekucji administracyjnej – Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das Vollstreckungsverfahren in der Verwaltung.

¹⁸ R. Hausner, *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4, s. 298(10).

¹⁹ Polskie tłumaczenie: „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 10, s. 885(21)–887(23).

Stosowanie przymusu policyjnego (natychmiastowego) odbywało się tam wtedy na podstawie *Generalklausel des Polizeirechts*.

Zgodnie bowiem z art. 13 pkt 1 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji organa wykonawcze powołane do utrzymania publicznego bezpieczeństwa, spokoju i porządku są uprawnione w tym zakresie do bezpośredniego stosowania, w wypadkach niecierpiących zwłoki, środków przymusowych bez tytułu wykonawczego przewidzianego w art. 14, w szczególności także na podstawie zarządzeń ogólnych, podanych do powszechnej wiadomości w sposób w miejscu przyjęty. „Przepisy tego artykułu, właściwie mówiąc, nie wiążą się z innymi postanowieniami rozporządzenia, zostały zaś wstawione tylko w tym celu, aby ulegalizować usankcjonowane praktyką wkraczanie organów bezpieczeństwa w wypadkach niecierpiących zwłoki”²⁰.

Do wejścia w życie tego przepisu praktyka była kształtowana aktami kierownictwa wewnętrznego²¹. Tymczasowa instrukcja dla Policji Państwowej z 1920 r. w § 9 wskazywała: „Każdy funkcjonariusz policji powinien pamiętać, że obowiązkiem jego jest ochraniać publiczność i pomagać jej w każdej potrzebie. Zgodnie z tem, pamiętając zawsze, że najważniejszym zadaniem jest zapobieganie przestępstwom i ściganie winnych, winien się uważać za sługę oraz opiekuna publiczności i traktować wszystkich szanujących prawa obywateli, bez względu na ich stanowisko społeczne lub wyznanie, równomiernie i z bezwzględną uprzejmością. Przez postępowanie taktowne i pojednawcze publiczność daje się zwykle nakłaniać do zastosowania się do wskazówek policji i w ten sposób unika się użycia siły, która przeważnie doprowadza do skarg i niezadowolenia. Jeżeli jednak zwracanie uwagi pozostaje bez skutku, może się stać potrzebnem użycie siły, ponieważ koniecznem jest, aby funkcjonariusz policji, zmuszony do czynnego wystąpienia, działał ze stanowczością, potrzebną dla wykonania swej czynności. Przy zwracaniu się do publiczności należy unikać wielomówności, załatwiać sprawy krótko i treściwie, powstrzymując się w miarę możliwości od odrywania obywateli od ich codziennych zajęć. Używanie słów obelżywych lub nieprzyzwoitych, prostactwo w mowie i czynie (bicie, potrącanie i t.p.) jest bezwzględnie wzbronione”²².

²⁰ J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Niektóre zagadnienia z dziedziny postępowania przymusowego w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 6, s. 197(5).

²¹ T. Hilarowicz, *Środki przymusowego wykonania w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 41, s. 878(6), *idem*, *Przymus administracyjny*, [w:] *Encyklopedia prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, red. Z. Cybichowski, t. 2, Warszawa 1928, s. 789.

²² Tymczasowa instrukcja dla Policji Państwowej z dnia 3 lipca 1920 r., Warszawa 1920.

Warto tu zwrócić uwagę jeszcze na kwestię zarządzenia ogólnego, a więc aktu administracyjnego skierowanego bądź do ogółu, bądź do określonej grupy osób²³. Nie były to więc zarządzenia rozumiane jako decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym²⁴.

Oceniając regulację art. 13 rozporządzenia o postępowaniu przymusowym w administracji, J. Jendrośka stwierdzał, że „administracja powinna mieć możliwość stosowania w ostateczności środków przymusowych, ale kompetencja ta powinna być dokładnie ustawowo uregulowana, i to aktem o charakterze materialno-prawnym, a nie aktem prawnym dotyczącym postępowania”²⁵.

Mimo tego analogiczne rozwiązanie przyjęto także w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁶. Zgodnie z aktualną treścią art. 117 każdy organ Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu lub Straży Granicznej, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, organ Państwowej Inspekcji Pracy wydający decyzję w pierwszej instancji, organ straży pożarnej kierujący akcją ratowniczą, a także inne organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego w granicach swojej właściwości do nakładania obowiązków o charakterze niepieniężnym, mogą stosować określone środki egzekucyjne (wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, przymus bezpośredni) również w celu wyegzekwowania wydanych bezpośrednio ustnych poleceń, bez potrzeby wystawienia tytułu wykonawczego i doręczenia zobowiązanemu postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, jeżeli zwłoka w wykonaniu obowiązku groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ciężkimi szkodami dla gospodarstwa narodowego, lub jeżeli wymaga tego szczególny interes społeczny.

Sami projektodawcy zakładali, że będzie to wyjątkowy przepis dający kompetencje do stosowania środków prawnych poza postępowaniem egzekucyjnym²⁷. Jego natura nie pozostawała zatem wyłącznie procesowo-

²³ W. Czapiński, *Zarządzenia ogólne jako tytuł wykonawczy*, „Gazeta Administracji” 1950, nr 3, s. 92 i n.; J. Homplewicz, *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970, s. 127 i n.; por. P. Lehmann, *Prawo administracyjne*, tł. B. Banaszak, Monachium 1997, s. 87; H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tł. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 135 i n.

²⁴ Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.

²⁵ J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 93.

²⁶ Tekst pierwotny: Dz.U. z 1966 r. Nr 24, poz. 151, ostatni tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 z późn. zm.

²⁷ Por. Projekt ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – uzasadnienie, Sejm PRL IV Kadencji, druk nr 33, s. 9.

wa, ale – co warto zaznaczyć – głównie materialnoprawna. Regulacja ta miała mieć charakter samoistny. Stanowić bowiem miała wystarczającą podstawę do wydanych przez organy powołane do ochrony spokoju, bezpieczeństwa, porządku, zdrowia publicznego lub mienia społecznego bezpośrednio ustnych poleceń oraz ich natychmiastowego wdrożenia.

Zachodzi przy tym pytanie o charakter prawny owych poleceń. Pewną odpowiedzią będzie wyjaśnienie w kwestii użytej terminologii. Dlaczego bowiem zarządzenie ogólne podane do powszechnej wiadomości w sposób w miejscu przyjęty zastąpiono wydawanym bezpośrednio ustnie poleceniem? Polecenie takie było na moment uchwalania ustawy pojęciem zastanym. Funkcjonowało bowiem na gruncie ustawy z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych²⁸. W art. 11 ust. 2 pkt 3 lit. b była mowa o sygnałach i poleceniach podawanych przez osoby uprawnione do kierowania ruchem lub do kontroli ruchu drogowego, do których miał się stosować każdy użytkownik drogi. Jednocześnie w art. 24 pkt 8 ustawy zabezpieczono karnie wykonanie tych poleceń. Biorąc pod uwagę indywidualny charakter powyższych poleceń oraz zasadę indywidualizacji odpowiedzialności za wykroczenie, można by przyjąć, że wydawane bezpośrednio ustnie polecenia to indywidualne akty administracyjne. Niemniej jednak zarówno w ustawie z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁹, jak i w ustawie z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach³⁰ była dalej mowa o zarządzeniach odpowiednio: kierującego akcją ratowniczą oraz przedstawiciela organu spraw wewnętrznych, co zdaje się wskazywać na generalny charakter owych zarządzeń – wszakże zarówno zgromadzenie, jak i ochrona przeciwpożarowa wymagały same w sobie zorganizowanej akcji społecznej. Podobny charakter miało także późniejsze wezwanie do rozejścia się i opuszczenia miejsca zbiegowiska publicznego, o którym mowa w art. 50 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń³¹. Wydaje się zatem, że przez polecenie należało rozumieć także dotychczasowe zarządzenie ogólne.

Zastosowanie przymusu policyjnego (natychmiastowego) nie jest zatem oczywiście dziełem jedynie faktu, ale musi być poprzedzone swoim aktem administracyjnym, zawierającym co do zasady wezwanie do uprzednio skonkretyzowanego zachowania i jednoczesne zagrożenie określona sankcją na wypadek zaniechania jego dobrowolnej realizacji, a za-

²⁸ Dz.U. z 1961 r. Nr 53, poz. 295 z późn. zm.

²⁹ Dz.U. z 1960 r. Nr 20, poz. 120 z późn. zm.

³⁰ Dz.U. z 1962 r. Nr 20, poz. 89 z późn. zm.

³¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1094 z późn. zm.

tem zlewa się w pewną całość faza jurysdykcji oraz zapewnienia przymusowego wykonawstwa. Akt ten, choć jest bezpośrednio skuteczny, to z natury rzeczy pozostaje odformalizowany.

Zauważyć na koniec należy, że traktowanie przymusu policyjnego (natychmiastowego) w kategoriach uproszczonego postępowania egzekucyjnego doprowadziło do stworzenia obecnie równoległego systemu egzekwowania wydanych poleceń przez funkcjonariuszy służb mundurowych i formacji wykonawczych poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego w formie czynności policyjnych na podstawie ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej³². Jeśli owe środki przymusu bezpośredniego zgodnie z treścią art. 11 używa się lub wykorzystuje celem wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem, to zachodzi pytanie o stosunek tych środków do przymusu policyjnego (natychmiastowego), w szczególności rodzi się kwestia: czy jest to relacja, którą można opisać za pomocą koniunkcji czy raczej alternatywy? Mimo wartościowego doprecyzowania warunków stosowania środków przymusu bezpośredniego i po części realizacji wyżej przywołanego słusznego postulatu J. Jendrośki w ustawie z dnia 24 maja 2013 r. brakuje normy kolizyjnej, że nie narusza ona przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie ma też regulacji derogujących w części omawiany art. 117³³.

Podobnego pytania nie można już jednak sformułować na tle użycia środków przymusu bezpośredniego w oparciu o przepisy ustaw zaliczanych do źródeł prawa administracyjnego materialnego³⁴, albowiem wyraźnie zaznaczono, że ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej nie stosuje się do tego rodzaju przymusu bezpośredniego³⁵. Na marginesie należy jedynie odnotować, że w projekcie ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej pierwotnie również zakładano,

³² Dz.U. z 2017 r., poz. 1120 z późn. zm.

³³ Por. Projekt ustawy z dnia 16 września 2009 r. o zasadach użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, przygotowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Ujednolicenia Zasad Użycia Środków Przymusu Bezpośredniego i Broni Palnej przez Uprawnionych Funkcjonariuszy, powołanego zarządzeniem Nr 138 Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r.: Projekt założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Warszawa 2012; Projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej wraz z uzasadnieniem, Sejm RP VII Kadencji, druk nr 1140.

³⁴ Zob. w szczególności: art. 42 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm; art. 3 pkt 6 i art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 2017 r., poz. 882 z późn. zm; art. 36 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2016 r., poz. 1866, z późn. zm.

³⁵ Zob. art. 3 ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej.

że nie będzie się jej stosować do form przymusu bezpośredniego, o których mowa w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jednakże w toku prac Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (druk nr 1140) na posiedzeniach w dniach 20 i 26 marca 2013 r. wykreślono – na wniosek przedstawiciela Biura Legislacyjnego Sejmu za aprobatą przedstawiciela Rządowego Centrum Legislacji – owo wyłączenie w projekcie ustawy, albowiem m.in. „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie określa żadnych środków przymusu bezpośredniego [sic!]”³⁶.

Choć z uwagi na zakres podmiotowy art. 117 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie dojdzie do *desuetudo*, to jednak z formalnoprawnego punktu widzenia powstała potrzeba redefinicji instytucji przymusu policyjnego (natychmiastowego) co do jego samoistności. Także cel, dla którego została ona powołana, w obecnych realiach staje się dyskusyjny. Również poziom znajomości i percepcji treści omawianego art. 117 oraz zasad jego stosowania w praktyce nie tylko organów bezpieczeństwa i porządku publicznego pozostaje znikomy. Wszystko to powoduje, że przymus policyjny (natychmiastowy) należy widzieć zatem w szerszym kontekście normatywnym aniżeli tylko przez pryzmat przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Świadczy to też obecnie o heterogenicznej istocie tej instytucji prawnej.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341 z późn. zm.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu przymusowym w administracji, Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 342 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 1960 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. z 1960 r. Nr 20, poz. 120 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 listopada 1961 r. o bezpieczeństwie i porządku ruchu na drogach publicznych, Dz.U. z 1961 r. Nr 53, poz. 295 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 marca 1962 r. o zgromadzeniach, Dz.U. z 1962 r. Nr 20, poz. 89 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz.U. z 1966 r. Nr 24, poz. 151; Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2016 r., poz. 487 z późn. zm.

³⁶ Transmisje posiedzeń Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, druk nr 1140 (ASW) w ramach iTV Sejm.

- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. z 2017 r., poz. 882 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2016 r., poz. 1866, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1120 z późn. zm.
- Pruskie rozporządzenie o administracyjnym postępowaniu przymusowym z dnia 15 listopada 1899 r., Zbiór ustaw pruskich z roku 1899.
- Austriacka ustawa z dnia 21 lipca 1925 r. o administracyjnym postępowaniu wykonawczym – Bundesgesetz vom 21. Juli 1925 über das Vollstreckungsverfahren in der Verwaltung.
- Das preußische Polizeiverwaltungsgesetz vom 1. Juni 1931, „Preußische Gesetzsammlung”.

Opracowania

- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Boć J., *Sfery ingerencji administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Bosc A., *Les actes de gouvernement et la théorie des pouvoirs de guerre*, Paris 1926.
- Czapiński W., *Zarządzenia ogólne jako tytuł wykonawczy*, „Gazeta Administracji” 1950, nr 3.
- Fleiner F., *Institutionell des Deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen 1913.
- Gintzel K., *Die Generalklausel und die Spezialermächtigungen im Polizeirecht: eine vergleichende Untersuchung ihrer Wirkungen auf Rechtsstaatgemäßheit und Zweckmäßigkeit polizeilichen Verwaltungshandelns*, Münster 1965.
- Goeschel A., *Gesellschaftsordnung, Wirtschaftsweise, Raumgliederung und Staatsgewalt: Anmerkungen zur Entwicklungsgeschichte der Polizei in Deutschland*, „Gesamtwirtschaft, Raumordnung und Sozialsicherung” 1977.
- Götz V., *Vor 60 Jahren – Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz*, „Juristische Schulung” 1991.
- Grzymała-Pokrzywnicki J., *Niektóre zagadnienia z dziedziny postępowania przymusowego w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 6.
- Gusy Ch., *Polizeirecht*, Tübingen 1996.
- Handbuch für die Deutsche Polizei*, Bd. 2, Berlin 1935.
- Hausner R., *Postępowanie przymusowe w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1928, nr 4.
- Hausner R., *Przymus administracyjny*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 10.
- Heuer H., *Die Generalklausel des preussischen Polizeirechts von 1875 bis zum Polizeiverwaltungsgesetz von 1931*, Frankfurt 1988.
- Hilarowicz T., *Przymus administracyjny*, [w:] *Encyklopedia prawa publicznego (konstytucyjnego, administracyjnego i międzynarodowego)*, red. Z. Cybichowski, t. 2, Warszawa 1928.
- Hilarowicz T., *Środki przymusowego wykonania w administracji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 41; nr 42; nr 43; nr 44.
- Homplewicz J., *Zarządzenia administracyjne. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego*, Kraków 1970.
- Jellinek W., *Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip der Polizei?*, „Preußisches Verwaltungsblatt” 1924/1925.
- Jendrośka J., *Zagadnienia prawne wykonania aktu administracyjnego*, Wrocław 1963.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Langrod J.S., *Sądownictwo administracyjne na Zachodzie (zarys referatu dla Komisji Wniosków Ustawodawczych przy Ministrze Spraw Wewnętrznych)*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 2; nr 3; nr 4; nr 6.
- Lehmann P., *Prawo administracyjne*, tł. B. Banaszak, Monachium 1997.
- Mayer O., *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. 2, Leipzig 1895.

- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne. Allgemeines Verwaltungsrecht*, tł. i red. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Radwanowicz-Wanczewska J., *Komentarz do art. 117 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, red. D. Kijowski, Warszawa 2015.
- Schwegel A., *70 Jahre Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz – Anmerkungen zur Genesis und Wirkungsgeschichte der Generalklausel § 14 PVG unter besonderer Berücksichtigung der NS-Zeit*, „Archiv für Polizeigeschichte” 2001, Nr. 3.
- Smaga M., *Stan wyższej konieczności w działalności administracji publicznej (wybrane zagadnienia)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Smaga M., *Zastosowanie koncepcji „illégalité légitime” (nielegalności legalnej) we współczesnym prawie administracyjnym*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.
- Thoma R., *Der Polizeibefehl im Badischen Recht. Dargestellt auf rechtsvergleichender Grundlage*, Tübingen 1906.
- Zimmermann M., *Administracyjne akty rad narodowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza. Prawo” 1958, z. 6.
- Zimmermann M., *Zapewnienie wykonania aktu administracyjnego*, [w:] *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1956.
- Соколюк З., *Теорія поліції*, Гадяч 2005.

Inne źródła

- Projekt ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – uzasadnienie, Sejm PRL IV Kadencji, druk nr 33.
- Projekt ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej wraz z uzasadnieniem, Sejm RP VII Kadencji, druk nr 1140.
- Projekt ustawy z dnia 16 września 2009 r. o zasadach użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, Warszawa 2009.
- Projekt założeń projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, Warszawa 2012.
- Transmisje posiedzeń Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, druk nr 1140 (ASW) w ramach iTV Sejm.
- Tymczasowa instrukcja dla Policji Państwowej z dnia 3 lipca 1920 r., Warszawa 1920.

THE GENESIS AND LEGAL FORMATION OF THE INSTITUTION OF POLICE (INSTANTANEOUS) COERCION IN POLAND

Abstract: The study deals with the genesis and evolution of the police coercion in Poland, also called instantaneous. The conditions for establishment of this institution and application of this form of coercion during the Interwar period are discussed. The contemporary state is also presented and the influence of the latest legal regulations on its essence are characterized. The conclusion is that such a type of coercion is now of the heterogeneous nature.

Keywords: ADMINISTRATIVE POLICE, POLICE COERCION, IMMEDIATE COMPULSION, DIRECT COERCION, ADMINISTRATIVE EXECUTION