

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
wlis@kul.lublin.pl

WOJCIECH LIS

Istota służby w działalności funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego

The Essence of Service in the Work of Officers of the Authorities of Security and Public Order

Gwarancją prawidłowego funkcjonowania państwa jest realizacja wielu różnorodnych funkcji i zadań przez powołane do tego organy administracji publicznej, w tym organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem istnienia organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest służba na rzecz społeczeństwa i państwa, a więc służba publiczna. Określenie to odnosi się do profesji o szczególnej doniosłości społecznej i jest aksjologicznie wartościowane. Celem artykułu jest określenie istoty służby w działalności funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego z perspektywy administracyjnoprawnej.

Zasadnicze dla całych rozważań pojęcie służby nie posiada definicji legalnej. W potocznym rozumieniu służba definiowana jest jako praca na rzecz jakiejś wspólnoty, wykonywana z poświęceniem, działanie dla jakiejś sprawy, instytucja użyteczności publicznej lub wojsko zajmujące się określoną dziedziną; swoim zakresem obejmuje także pracowników tych instytucji¹. Wynika stąd, że służba jest czymś więcej niż pracą, gdyż poza wymogiem profesjonalnego jej wykonywania zawiera w sobie element ponadprzeciętnego zaangażowania w wykonywane czynności, określane mianem poświęcenia. Wykonywanie służby związane jest zatem z pewną ofiarnością, gotowością poświęcenia dobra własnego na rzecz

¹ Zob. *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3: *P–Ś*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 1278.

dobra ogółu². Służba ma charakter relacyjny – zawsze odnosi się do określonego adresata (wspólnoty lub państwa), zawsze jest to służba realizowana dla kogoś lub na czyją rzecz. Wskazanie na służbę jako poświęcenie się innym wymaga umiejętności pokonania własnego egoizmu i wyjścia poza rutynę wynikającą z realizacji obowiązków według utartych schematów. Służba zakłada bowiem nie tyle automatyzm w realizacji obowiązków, ile raczej życzliwość, aczkolwiek profesjonalną i wszechstronną, pomoc, a czasami tylko samą obecność towarzyszącą podejmowanym działaniom. Nie oznacza to oczywiście zaniechania działań czy bezwolnego oczekiwania na rozwój wydarzeń. To organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mają być kreatorem, względnie koordynatorem, podejmowanych działań i to do nich należy przejęcie inicjatywy w związku z konkretnym zdarzeniem wymagającym podjęcia interwencji.

Służba realizowana przez organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest służbą publiczną, czyli służbą mającą charakter powszechny, dotyczącą ogółu; już samo dookreślenie jej mianem publicznej wskazuje na wielość podmiotów, do których się odnosi. W potocznym rozumieniu publiczny to taki, którego zakres dotyczy całego społeczeństwa lub jakiejś zbiorowości ludzkiej³. Służba publiczna może być rozumiana w sensie podmiotowym jako ogół osób wykonujących w imieniu państwa władzę publiczną oraz w sensie przedmiotowym jako określony rodzaj działalności, określoną rolę w społeczeństwie, mającą na celu interes publiczny. Za pomocą struktur władz publicznych służy ona zatem realizacji podstawowej w życiu publicznym wartości dobra wspólnego. Wreszcie służbę publiczną można rozumieć jako pewien imperatyw moralny lub zasadę moralną rozumianą jako zaangażowanie w służeńie sprawom publicznym – *ex definitione* wykraczający poza sprawy prywatne jednostek w społeczeństwie (w opozycji do służenia sobie samemu lub swoim najbliższym). Służba taka dotyczy spraw mających związek z regulacją przez państwo interesów takich zbiorowości, jak organizacja państwowa, wspólnota lokalna i regionalna, duże grupy społeczne, a także samych jednostek w przypadku, kiedy ich sprawy są przedmiotem regulacji państwowych⁴.

Organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powoływane są w drodze ustawy przez kompetentne organy władzy publicznej do wykonywania zadań publicznych związanych z zapewnieniem i ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego. Katalog tych organów jest stosunkowo obszerny, co wynika z różnorodności zadań, jakie zostały im powierzone. Do organów ochrony bezpie-

² Zob. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 112.

³ Zob. *Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. 4, Warszawa 2007, s. 365.

⁴ Zob. D. Długosz, *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 265.

czeństwa i porządku publicznego zalicza się są przede wszystkim formacje mundurowe. Pomimo tego, że pojęcie to nie zostało prawnie zdefiniowane, to jednak nie ulega wątpliwości, że mundur wyróżnia osoby go noszące, identyfikując je z daną służbą, z której wynikają określone kompetencje, będąc oznaką społecznego autorytetu, szacunku, a nawet prestiżu, zobowiązując równocześnie do godnego postępowania⁵. Przy czym nie chodzi wyłącznie o formacje funkcjonujące w systemie administracji rządowej, ale także o formacje funkcjonujące w systemie administracji samorządowej oraz formacje specjalne, które ze względu na swoją specyfikę związaną z wykonywaniem zadań służbowych mogą nie nosić munduru. Należy podkreślić, że największy ciężar, związany z realizacją zadań mających na celu zapewnienie i ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego, spoczywa oczywiście na formacjach funkcjonujących w systemie administracji rządowej. Rola innych organów i podmiotów w omawianej dziedzinie ma jedynie charakter pomocniczy i uzupełniający⁶.

Oprócz pojęcia formacje mundurowe funkcjonuje węższe od niego pojęcie służb mundurowych, które obok munduru charakteryzuje prawo do używania broni palnej oraz stosunek służbowy oparty na obowiązku przestrzegania dyscypliny służbowej, zasadzie dyspozycyjności i podporządkowania służbowego wynikającego z hierarchicznego zorganizowania tych służb. Do tego rodzaju służb zalicza się przede wszystkim: Policję, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Służbę Więzienną. Prawo do używania broni palnej wskazuje na możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego w związku z realizacją czynności służbowych. Broń palna stanowi środek najbardziej drastyczny spośród wszystkich środków przymusu bezpośredniego i dlatego powinna być używana lub wykorzystywana z największą rozważą, w ostateczności, w naprawdę wyjątkowych przypadkach, kiedy zastosowanie innych środków okazało się niewystarczające do osiągnięcia celów, dla których zostały użyte lub wykorzystane albo kiedy użycie lub wykorzystanie środków przymusu bezpośredniego nie jest możliwe ze względu na okoliczności zdarzenia. Zastosowanie środków przymusu bezpośredniego jest tylko jedną z możliwych form reakcji, w dodatku reakcji utrzymanej w granicach precyzyjnie określonych przez prawo. W związku z tym, że ich użycie lub wykorzystanie wiąże się z ingerencją w sferę konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw, nie budzi wątpliwości, że powinno być ograniczone do osób, których zachowanie stwarza zagrożenie dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku pu-

⁵ Zob. S. Pieprzny, E. Ura, *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 15–32.

⁶ Zob. S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 73.

blicznego. Należy dodać, że pomimo ryzyka związanego z użyciem lub wykorzystaniem środków przymusu bezpośredniego, funkcjonariusze organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego powinni sięgać po nie w sytuacjach, kiedy inne środki perswazji okazały się niewystarczające lub w okolicznościach danego przypadku oczywiste jest, że nie przyniosą one oczekiwanego rezultatu. Innymi słowy, funkcjonariusze organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego mogą używać lub wykorzystywać środki przymusu bezpośredniego w zakresie realizacji swoich ustawowych zadań w sposób zgodny z prawem bez obawy, że poniosą z tego powodu konsekwencje. Stanowczość i zdecydowanie w działaniu, poparte w razie konieczności środkami przymusu bezpośredniego, są wpisane w istotę służby i jednocześnie zapewniają skuteczność działania, budują posłuch wobec poleceń wydawanych przez funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, a w konsekwencji kształtują pożądane przez prawodawcę postawy i zachowania.

Osoba zatrudniona w organach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego określana jest mianem funkcjonariusza. Chodzi o funkcjonariusza publicznego, o którym mowa w art. 115 § 13 Kodeksu karnego⁷, który w związku z wykonywaniem zadań służbowych korzysta ze wzmożonej ochrony. Objęcie funkcjonariusza publicznego wzmożoną ochroną nie tyle podkreśla autorytet władzy, który uosabia, ile raczej ma zapewnić mu optymalne warunki do efektywnego pełnienia służby. Konsekwencją przyznania statusu funkcjonariusza publicznego jest zaostrenie sankcji karnych za niektóre typy przestępstw, przede wszystkim za przekroczenie uprawnień, niedopełnienie obowiązków, poświadczenie w dokumencie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne lub ujawnienie informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

Status funkcjonariusza publicznego uzyskuje się z chwilą nawiązania stosunku służbowego, czyli z chwilą dobrowolnego zgłoszenia się do służby w organie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Służba ta ma charakter administracyjnoprawny. Podstawowym założeniem stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym jest brak równorzędności stron, jakkolwiek strony tego stosunku mają wzajemne prawa i obowiązki wynikające z zatrudnienia. W razie sytuacji konfliktowej interes zatrudnionego w służbach mundurowych ustępuje interesowi ogólnemu, powodowanemu potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego⁸. Należy dodać, że podstawą nawiązania stosunków służbowych jest publicznoprawny akt mianowania, będący konsekwencją dobrowolnego zgłoszenia się do służby.

Podstawowym celem organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.).

⁸ Zob. M. Liwo, *op. cit.*, s. 311.

Pojęcia te, z uwagi na różnorodność zagadnień, które obejmują swoim zakresem, nie posiadają definicji legalnej ani nawet jednej powszechnie uznanej definicji doktrynalnej. Niewątpliwie jednak nie są to pojęcia tożsame. Bezpieczeństwo można zdefiniować jako proces, czyli nieustanne podejmowanie różnego rodzaju przedsięwzięć zmierzających do stworzenia wolnej od zagrożeń przestrzeni życia, w której człowiek może normalnie funkcjonować i rozwijać się bez obawy o utratę cennych dla niego dóbr i wartości stanowiących podstawę jego egzystencji, stabilizacji i rozwoju, tak w wymiarze jednostkowym, jak i zbiorowym⁹. Z kolei porządek publiczny utożsamiany jest z ładem społecznym ukształtowanym przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, harmonizujących życie ludzi w ramach organizacji państwowej i tym samym umożliwiających wypełnianie przez organy państwa zadań ukierunkowanych na zapewnienie optymalnych warunków życia i normalnego funkcjonowania państwa¹⁰. Definicje te wskazują jednoznacznie, że bezpieczeństwo i porządek publiczny nie są zjawiskiem trwałym i skuteczne nimi zarządzanie nie polega na walce z zagrożeniami, kiedy te już wystąpiły i spowodowały negatywne skutki, ale głównie na umiejętności przewidywania i zapobiegania pojawiającym się zagrożeniom oraz ciągłości procesu przeciwdziałania im¹¹. W tym kontekście należy podkreślić, że prawodawca już w art. 5 Konstytucji RP¹² zobowiązał władze państwowe do podejmowania działań zmierzających do ochrony obywateli przed zagrożeniami godzącymi w bezpieczeństwo i porządek publiczny. W tym celu stworzył on system bezpieczeństwa opierający się na wyspecjalizowanych organach administracji publicznej zapewniających bezpieczeństwo i porządek w obrębie organizacji państwowej.

Służba w organach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego opiera się na szczególnej dyscyplinie. Przestrzeganie dyscypliny gwarantuje utrzymanie karność w służbach oraz skuteczne zarządzanie nimi w celu efektywnego i sprawnego wykonywania przez nie nałożonych na nie zadań. Konsekwencją tego jest obowiązek podporządkowania się rozkazom i poleceniom wydawanym przez przełożonych. Charakter służby wyklucza jakąkolwiek polemikę z rozkazami i poleceniami wydawanymi przez przełożonych – inaczej mówiąc, w służbie nie ma miejsca na dyskusję bądź kwestionowanie zasadności i celowości wydawanych rozkazów i poleceń. W ten sposób w zasadzie nie pozostawia się funkcjonariuszom organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wyboru sposobu postępowania. Dopuszczenie możliwości kwestionowania rozkazów i poleceń podważyłoby zasady funkcjonowania organów ochrony bezpieczeństwa

⁹ Zob. W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 39.

¹⁰ *Ibidem*, s. 62.

¹¹ Zob. M. Liwo, *op. cit.*, s. 402.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

i porządku publicznego, a w konsekwencji mogłoby doprowadzić ich działania do paraliżu. Należy dodać, że chodzi o rozkazy i polecenia wydawane na podstawie i w granicach prawa, służące wykonywaniu zadań, do realizacji których służby te zostały powołane. Obowiązek wykonywania rozkazów i poleceń ma charakter bezwzględny. Prawodawca przewiduje tylko jeden przypadek, w którym funkcjonariusz ma prawo odmówić wykonania rozkazu lub polecenia. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, kiedy ich wykonanie wiązałoby się z popełnieniem przestępstwa. W ścisłym związku z poddaniem funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego szczególnej dyscyplinie pozostaje dyspozycyjność, która zakłada możliwość jednostronnych zmian warunków służby według kryteriów zobiektyzowanych, uwzględniających istniejące potrzeby i zwiększających skuteczność działań danego organu. Z dyspozycyjnością wiąże się możliwość przenoszenia funkcjonariuszy z urzędu do pełnienia służby albo delegowania ich do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej albo w innej miejscowości.

Służba publiczna nierozzerwalnie związana jest z czynnikiem ludzkim. O sukcesie każdego działania decydują ludzie, którzy w tym działaniu biorą udział. Stąd też nie bez znaczenia jest to, kto tę służbę pełni. Z uwagi na zadania realizowane przez organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz związane z tym uprawnienia, dotyczące zwłaszcza możliwości stosowania środków przymusu bezpośredniego, służbę w tych organach może pełnić tylko osoba o nieposzlakowanej opinii, dająca rękojmię należytego wykonywania powierzonych jej zadań. Do pełnienia służby publicznej nie wystarczą tylko posiadane umiejętności i doświadczenie zawodowe. Potrzeba jeszcze czegoś więcej. Nie dziwi więc, że status funkcjonariusza publicznego, wykonującego zadania państwa w zakresie zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wymaga właściwej, nienagannej postawy i godnego zachowania się w służbie i poza nią. W związku z tym funkcjonariusz także poza godzinami służby zobowiązany jest postępować w sposób, który nie budzi wątpliwości co do jego kwalifikacji etycznych¹³. Reprezentuje państwo, dlatego zobowiązany jest postępować zarówno na służbie, jak i poza nią tak, by w oczach społeczeństwa budować autorytet i szacunek dla organu władzy publicznej, w którym pełni służbę i w konsekwencji dla samego państwa. Autorytet i szacunek dla organu władzy publicznej i dla państwa wynika bowiem z autorytetu i godności ludzi, którzy pełnią służbę w organach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Pełnienie służby wymaga od funkcjonariuszy przyjęcia określonej postawy wyróżniającej się gotowością do poświęceń; od funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego wymaga się bowiem wykonywania zadań

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, LEX nr 1115958.

służbowych z narażeniem zdrowia, a nawet życia¹⁴. Element narażenia zdrowia i życia wynika z charakteru wykonywanych zadań i związanych z tym niebezpieczeństw. W związku z usuwaniem lub neutralizowaniem określonych zagrożeń nierzadko przecież funkcjonariusz doznaje uszczerbku na zdrowiu, a nawet może stracić życie. Gotowość do poświęceń oznacza, że funkcjonariusz nie może ze względu na obawę o swoje zdrowie lub życie nie wykonać zadania, ponieważ istota jego służby polega właśnie na tym, by to zadanie zrealizować nawet gdyby wiązało się to z utratą zdrowia czy życia. Pełnienie służby z narażeniem zdrowia lub życia jest bowiem wkalkulowane w charakter służby. Związane z nią ryzyko funkcjonariusz podejmuje dobrowolnie z chwilą wstąpienia do służby, co potwierdza w treści roty składanego ślubowania. Instytucja ślubowania funkcjonuje we wszystkich organach ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego i zawsze ma uroczysty charakter. Złożenie ślubowania jest pierwszą formą aktywności służbowej funkcjonariusza organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ślubowanie to jest swego rodzaju zobowiązaniem się funkcjonariusza do wypełniania obowiązków w sposób gwarantujący realizację ustawowych zadań nałożonych na poszczególne organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Swoistym ekwiwalentem w zamian za gotowość do poświęceń związanych z pełnieniem służby są przyznane funkcjonariuszom szczególne uprawnienia, do których należą przede wszystkim: stabilizacja stosunku służbowego większa niż w przypadku zatrudnionych w innych zawodach, prawo do otrzymania umundurowania i wyżywienia w trakcie wykonywania obowiązków służbowych, prawo do uzyskania lokalu mieszkalnego.

Do funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego odnosi się także szereg ograniczeń, które mają przyczynić się do zapewnienia optymalnych warunków służby i jak najbardziej efektywnego jej pełnienia. Pośród nich należy wskazać m.in.: zakaz podejmowania zajęcia zarobkowego poza służbą, zakaz przynależności do partii politycznych, utrudnienia związane z wyjazdem za granicę, ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. W ten sposób funkcjonariusz zostaje uwolniony od wpływu czynników zewnętrznych, które mogłyby determinować jego postawy i dokonywane wybory, które normalnie musiałyby uwzględniać, wykonując obowiązki służbowe. Poza tym jest zobowiązany do stałego doskonalenia się, podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych, poszerzania wiedzy, zdobywania nowych przydatnych w służbie umiejętności, utrzymywania sprawności fizycznej na poziomie zapewniającym efektywne wykonywanie czynności służbowych.

Wykonywanie zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego służy społeczeństwu i państwu, co oznacza, że tego rodzaju działania są

¹⁴ Zob. wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK 1997, nr 3–4, poz. 36.

oczekiwane przez wszystkie podmioty funkcjonujące w ramach organizacji państwowej. Zaspokojenia potrzeb w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego nie można rozpatrywać w oderwaniu od treści art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Wynika stąd, że podejmowanie działań na rzecz zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowi przejaw troski o dobro wspólne, czyli o dobro ogółu podmiotów funkcjonujących w ramach organizacji państwowej. Konsekwencją przyjęcia takiego założenia jest uznanie, że dobro wspólne związane jest z prawidłami funkcjonowania każdej wspólnoty, w tym państwa. Wynika ono ze wspólnotowego charakteru istnienia człowieka¹⁵. Działania na rzecz zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego służą dobru wspólnemu, które staje się fundamentalnym kryterium wykonywania zadań przez organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Nie bez powodu podkreśla się, że roztropna troska o dobro wspólne jest swoistym *sine qua non* służby publicznej. W takim znaczeniu staje się wartością integrującą inne fundamentalne wartości. Może także stanowić ich emanację. Takie podejście oznacza ukierunkowanie na innych, zdolność i obowiązek przekazywania siebie innym i służenia innym¹⁶. Oznacza to, że dobro wspólne jest wartością ponadjednostkową, ale siłą rzeczy ukierunkowaną również na dobro wszystkich jednostek i tworzonych przez nie wspólnot.

Służba publiczna ze swej natury ukierunkowana jest na innych i motywowana wolą działania na rzecz ich dobra. To z kolei nierzadko generuje trudne do rozwiązania konflikty pomiędzy interesem zbiorowym a interesem jednostkowym. Nie można bowiem z góry założyć nadrzędności interesu zbiorowego i w konsekwencji podporządkować mu działania funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tak interes zbiorowy, jak i jednostkowy mieści się w pojęciu dobra wspólnego i to pojęcie jednocześnie kreuje. Co więcej, nie można wykluczyć sytuacji, że w okolicznościach konkretnego przypadku pierwszeństwo zyska interes jednostkowy. W związku z tym funkcjonariusze organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykonując czynności służbowe, zobowiązani są do respektowania godności osoby ludzkiej oraz do przestrzegania i ochrony praw człowieka. Nie mogą zatem w sposób automatyczny i bezduszny wypełniać powierzonych im zadań, kierując się wyłącznie lojalnością wobec litery prawa. *Non dubium est in legem committere eum qui, verba legis emplexus, contra legis nititur voluntatem*¹⁷. Pozytywistyczna wizja prawa, nawet

¹⁵ Zob. T. Sienkiewicz, *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013, s. 20.

¹⁶ M. Zdyb, *Służba publiczna*, [w:] *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003, s. 356.

¹⁷ Niewątpliwie przeciw prawu występuje ten, kto trzymając się słów prawa, występuje przeciwko jego intencji.

ustanowionego z poszanowaniem demokratycznych reguł, nie uwalnia od niebezpieczeństwa ustawowego bezprawia¹⁸. Konieczność poszanowania i ochrony godności osoby ludzkiej nie oznacza jednak zakazu ograniczania praw człowieka z uwagi na bezpieczeństwo i porządek publiczny, których zapewnienie i ochrona gwarantują przecież urzeczywistnienie dobra wspólnego i wolność od zagrożeń. Bez zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego trudno bowiem mówić o faktycznym korzystaniu z praw człowieka, które mają sens jedynie wówczas, kiedy istnieje przestrzeń wolna od zagrożeń, w której mogą one zostać urzeczywistnione¹⁹.

Nie zwalnia to oczywiście funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego z obowiązku przestrzegania prawa, którego są gwarantami. Obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa wyklucza samowolę oraz kierowanie się osobistymi preferencjami, stereotypami czy uprzedzeniami. Prawo bowiem uprawnia lub zobowiązuje ich do działania i jednocześnie określa jego ramy. O tym jednak, jaka norma prawna i w jaki sposób zostanie ostatecznie zastosowana w praktyce, decyduje indywidualna wrażliwość i wewnętrzne przekonanie funkcjonariusza uwarunkowane zindywidualizowanymi okolicznościami konkretnego przypadku. O wyborze normy prawnej i sposobie jej zastosowania decyduje zawsze człowiek, który działając na podstawie i w granicach prawa, dokonuje subsumpcji takiej normy do okoliczności konkretnego przypadku, kierując się ochroną godności osoby ludzkiej i jednocześnie dążąc do urzeczywistnienia w swoim działaniu idei dobra wspólnego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istotą służby w działalności funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest umiejętne godzenie celów zbiorowych z interesami i oczekiwaniami poszczególnych jednostek. Funkcjonariusz w swoim działaniu powinien dążyć do urzeczywistnienia dobra wspólnego nawet z narażeniem zdrowia i życia, zachowując jednocześnie szacunek należyty godności osoby ludzkiej. Godzenie tych wartości w sytuacji ich konfliktu wymyka się jednak wszelkim regulacjom prawnym i zostaje pozostawione wyłącznie subiektywnej ocenie funkcjonariusza. W związku z tym tak istotne jest to, kto zostaje przyjęty w poczet funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz czy posiadane predyspozycje są wystarczające do tego, by przyznać mu szczególne uprawnienia i powierzyć troskę o dobro wspólne.

¹⁸ Zob. M. Zdyb, *op. cit.*, s. 364.

¹⁹ Zob. W. Lis, *op. cit.*, s. 185.

BIBLIOGRAFIA

- Długosz D., *Podstawowe zasady etyki urzędniczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13: *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Liwo M., *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- Pieprzny S., Ura E., *Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Sienkiewicz T., *Pozwolenie w ochronie zabytków*, Lublin 2013.
- Słownik języka polskiego*, red. M. Bańko, t. 4, Warszawa 2007.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 3: *P-Ś*, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 z późn. zm.).
- Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2012 r., I OSK 1056/11, LEX nr 1115958.
- Wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., K 25/96, OTK 1997, nr 3–4, poz. 36.
- Zdyb M., *Służba publiczna*, [w:] *Prawo i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Lublin 2003.

SUMMARY

Ensuring and protecting security and public order is a duty of the state. The related tasks are carried out first of all through security and public order authorities. The purpose of their functioning is to serve the public service. The level and quality of life of all members of the state community depend on the quality of public service provided by the officers of security and public order authorities.

Keywords: security and public order; public service; authorities of security and public order; public official; common good

STRESZCZENIE

Obowiązkiem państwa jest zapewnienie i ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego. Związane z tym zadania realizuje ono przede wszystkim przez organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Celem ich istnienia jest pełnienie służby publicznej. Od jakości pełnienia służby publicznej przez funkcjonariuszy organów ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zależy poziom i jakość życia wszystkich członków wspólnoty państwowej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i porządek publiczny; służba publiczna; organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; funkcjonariusz publiczny; dobro wspólne