
Wstęp

Przekazywana do rąk czytelników monografia stanowi pionierską próbę ukazania ewolucji przemian organizacyjnych oraz zakresu przedmiotowego instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce od momentu tworzenia nowoczesnego państwa w drugiej połowie XVIII w. do współczesności. Opracowanie ma charakter syntezy i stanowi uwięźnienie wieloletnich badań autora w tym obszarze aktywności państwa, ale również lokalnych społeczności na różnym etapie ich organizacji oraz wielu rodzimych badaczy, którzy zajmowali się wybranymi zagadnieniami ochrony przeciwpożarowej, granic państwowych oraz instytucji policyjnych. W pracy przyjęto układ chronologiczny. Praca podzielona jest na pięć rozdziałów, w których na tle kolejnych etapów rozwoju ustrojowo-politycznego państwa polskiego przedstawiono przegląd historyczny rodzimych instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego.

Bezpieczeństwo w abstrakcyjnej formie było podstawową wartością dla człowieka jako indywidualnej istoty społecznej, dla zorganizowanej grupy społecznej, a w końcu dla instytucji państwa. We wczesnych formach średniowiecza ludzie organizowali się w różne formy wspólnot i związków (parafialne, lenno-feudalne) z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa, pokoju i normalnego funkcjonowania. Gdy te formy nie były wystarczalne, tworzyły się państwa. Już św. Augustyn z Hippony widział funkcję państwa w utrwalaniu „pokoju, porządku i sprawiedliwości” (*Pax, Ordo, Iusticia*). Tak więc problematyka bezpieczeństwa od początku wypełniała w dużym stopniu zadania instytucji państwowych i stanowiła istotę pierwotnej administracji państwowej. W związku z tym powstawały instytucje państwowe, które zajmowały się walką i zapobieganiem zagrożeniom państwa i jego obywateli. Jedną z podstawowych potrzeb ludzkich jest chęć poczucia bezpieczeństwa osobistego. Dlatego też pierwotną funkcją administracji państwowej była funkcja reglamentacyjno-policyjna. Już u zarania instytucji państwa można odnaleźć protoplastów współczesnej administracji zajmującej się ochroną porządku i ładu publicznego. Służby porządkowe przeszły długą drogę ewolucji. Od podmiotów o bardzo szerokim zakresie działania do bardzo wyspecjalizowanych podmiotów.

Początków nowoczesnego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa należy poszukiwać na takim etapie rozwoju administracji publicznej, gdy zarząd państwem wymagał coraz większej specjalizacji. Na przełomie XVII i XVIII wieku we Francji wykształcił się model administracji centralnej oparty na podziale resortowym. Polegał on na podziale organizacyjnym całego obszaru działania ówczesnej administracji publicznej na niezależne resorty. Na ich czele początkowo stały organy kolegialne, a później, w XIX w., zaczęły przeważać organy monokratyczne. Wśród pierwotnie wyodrębnionych resortów (tzw. klasycznych) znalazły się sprawy: zagraniczne, wojskowe, skarbowość i wymiar sprawiedliwości. Dopiero w czasie Wielkiej Rewolucji Francuskiej uformował się resort spraw wewnętrznych. Trafiły do niego wszystkie te sprawy, dla których zabrakło miejsca w innych resortach, ale istotę stanowiła problematyka bezpieczeństwa.

W pierwszej połowie XX wieku wydzieliła się funkcja socjalna, a następnie organizatorsko-gospodarcza. Z biegiem czasu wraz z postępującą specjalizacją administracja spraw wewnętrznych podlegała stałemu „odchudzaniu”. Innym zjawiskiem w dziedzinie organizacji administracji była potrzeba koordynowania działań poszczególnych resortów na szczeblu lokalnym. W związku z tym ukształtowały się dwa typy administracji: zespolonej i specjalnej (niezespolonej). Terenowi zwierzchnicy administracji zespolonej przeważnie podlegali służbowo szefowi resortu spraw wewnętrznych.

Według monteskiuszowskiej teorii władzy wykonawczej mieściło się w niej – obok prowadzenia wojny, uprawiania dyplomacji, organizacji obrony państwa – również dbanie o bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Ta ostatnia dziedzina stanowiła zasadniczy obszar działania administracji spraw wewnętrznych.

Innym pojęciem, ściśle związanym z zagadnieniem bezpieczeństwa, jest policja. Zakres pojęcia „policja” zmieniał się wraz z panującymi poglądami na istotę państwa oraz jego stosunkiem do obywatela i obejmował najpierw ogół działalności państwowej i wszystkie dziedziny życia religijnego, politycznego i prywatnego. Aż do XVIII i początków wieku XIX mieściła się w nim nie tylko działalność w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa, lecz także zawierało w sobie finanse, wymiar sprawiedliwości i wojsko, „policja” była w ten sposób kompetentna w odniesieniu do wszystkich zadań publicznych. O ile w Rzeszy Niemieckiej XV i XVI wieku chodziło jeszcze o „państwo”, które swoje zadania upatrywało głównie w zapewnieniu pokoju, prawa i porządku, to w XVII i XVIII wieku, w okresie absolutyzmu, rozwinęło się właściwe „państwo policyjne”. Dysponowało ono biurokratycznym aparatem administracyjnym, który zastrzegł sobie prawo nieograniczonej ingerencji w sferę prywatności poddanych, przede wszystkim w kwestii własności i wolności, w celu ochrony porządku publicznego. W ten sposób było ono rozumiane jako „państwo dobrej policji”. Jednocześnie dopiero rozwój instytucji państwa, który

nastąpił w okresie absolutyzmu, pozwolił na powstanie policji w jej właściwym sensie, gdyż „policja”, rozumiana jako suwerenny organ przymusu do realizacji funkcji publicznych, uwarunkowała istnienie państwa. W XVIII wieku pojęcie policji ulega ograniczeniu. Początkowo zakorzeniło się obok innych treści instytucjonalne pojmowanie policji: rozumiano – jak to zresztą ma miejsce obecnie w – pod „policją” określoną władzy i jej funkcjonariuszy. Zatrudniono funkcjonariuszy, którzy nosili tytuły służbowe, takie jak „dyrektor policji”, „komisarz policji” czy „policjant liniowy” i którzy w żadnym wypadku nie obejmowali całości administracji spraw wewnętrznych, lecz mieli zajmować się wyłącznie sprawami bezpieczeństwa. Po raz pierwszy nastąpiło więc rozróżnienie między „policją” w sensie materialnym (policja jako całość, administracji spraw wewnętrznych) a „policją” w sensie instytucjonalnym (jako specyficzny organ władzy). Inne obszary administracji wewnętrznej, a więc np, dobroczynność, finanse i gospodarka, zostały przejęte przez miejscowe magistraty lub też przez różne izby (urzędy).

Po pewnym czasie odpadły sprawy związane z dziedziną religijną, potem sprawy zewnętrzne (polityka zagraniczna), sądowe, majątkowe i skarbowe (katedralna). Pozostała jednak dla policji cała rozległa dziedzina stosunków wewnętrznych oraz regulowanie wszelkich przejawów życia społeczeństwa i popieranie jego interesów. W miarę usamodzielniania się obywatela od państwa w okresie liberalizmu ścieśniał się obszar pojęcia „policja”, sprowadzając się do zapobiegania wszelkim niebezpieczeństwom wynikającym ze współżycia ludzi i ograniczania sfery naturalnej swobody działania obywatela ze względu na dobro państwa. W państwie liberalnym działalność policyjna była zapobiegawcza, tzw. negatywna. Dawna szeroka działalność na polu popierania interesów społeczeństwa, tzw. policja dobrobytu (*wohlfartpolizei*), przy użyciu przymusu zeszła na dalszy plan. Do tego w ramach kształtującego się państwa prawnego każde działanie policyjne przestało być swobodne, ale musiało posiadać specjalne upoważnienie ustawowe.

Po ukształtowaniu się instytucjonalnego pojęcia policji rozwinęło się stopniowo w XIX w. węższe, materialne pojmowanie policji jako podmiotu do zwalczania zagrożeń. Zawężenie to było skutkiem powstającego liberalnego państwa konstytucyjnego i prawnego, w którym cała władza państwowa podporządkowana jest wiążącej mocy prawa. Ustawy regulowały różnorodne kompetencje administracyjne, policji pozostało zwalczanie zagrożeń, co ograniczało jej przestrzeń władzy w państwie. Odbiciem takiego pojmowania zakresu działania policji była pruska ustawa o administracji policyjnej z 1 lipca 1931 r., która stanowiła: „Władze policyjne mają obowiązek dokonywania w ustanowionym dla nich zakresie niezbędnych przedsięwzięć w ramach obowiązujących ustaw w celu zapobiegania zagrożeniom zarówno powszechnym, jak też jednostkowym, które naruszają bezpieczeństwo lub porządek publiczny.”

W drugiej połowie XX w. działalność administracji spraw wewnętrznych nabrała specyficznego charakteru w państwach totalitarnych: faszystowskich i komunistycznych. Ograniczono jej funkcję do ochrony pozycji hegemonicznej w państwie i społeczeństwie rządzącej partii politycznej. Jej rola ogromnie wzrosła, gdyż stała się główną podporą systemu polityczno-ustrojowego.