

WITOLD MAŁECKI
Uniwersytet Wrocławski

WSPÓŁCZESNE REMINISCENCJE ABSOLUTYSTYCZNEGO MODELU POLICJI ADMINISTRACYJNEJ

WPROWADZENIE ZARYS ABSOLUTYSTYCZNEGO MODELU POLICJI ADMINISTRACYJNEJ

Policja administracyjna jest współcześnie uznawana za jedną ze sfer ingerencji administracji, obejmującą działania nakierowane na ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz życia, zdrowia i mienia¹. W przeszłości zakres i funkcja tego pojęcia kształtowały się jednak w sposób istotnie odmienny. Największy zasięg przypisano pojęciu policji w późnym średniowieczu, wiążąc je z greckim ideałem politei — państwa dobrze zorganizowanego. Policję postrzegano w ujęciu statycznym jako „dobry, uporządkowany stan spraw państwowych”, w ujęciu zaś dynamicznym — jako całokształt działalności państwa zmierzającej do osiągnięcia tego stanu². Dopiero w XVII w. z zakresu policji wyodrębniły się sprawy zagraniczne, wojskowe i skarbowe, w XVIII w. — sądownictwo³. O ile jednak początkowo pojęciu policji nadawano charakter opisowy, o tyle w dobie absolutyzmu stała się ona kategorią prawną, ulegając instrumentalizacji jako uzasadnienie znacznego przyrostu władczych kompetencji monarchy wobec ludności⁴. Podstawą ideową systemu absolutystycznego stała się bowiem koncepcja policji jako działalności panującego mającej na celu urzeczywistnianie powszechnego dobrobytu, której konieczność realizacji uzasadniała przyznanie panującemu uprawnienia do daleko posuniętej ingerencji w życie poddanych⁵.

¹ J. Boć [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 357.

² A. Matan, *Policja administracyjna jako funkcja administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002, s. 352.

³ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 15.

⁴ *Ibidem*, s. 22.

⁵ A. Matan, *op. cit.*, s. 352.

Absolutystyczny model policji opierał się na dwóch filarach, które postrzegać należy w aspektach materialnym i formalnym. Materialny aspekt policji wyrażał się w teleologicznym postrzeganiu jej jako działalności nakierowanej na osiągnięcie szczęśliwości ogólnej, tj. „jedynego i najwyższego celu dążności państwa”; szczęśliwość ogólna zaś miała stanowić sumę szczęśliwości wszystkich obywateli z osobna⁶. O kształcie szczęśliwości zarówno ogólnej, jak i indywidualnej decydował panujący — według W. Kawki „obywatel miał stać się szczęśliwym na rozkaz; o jego szczęściu decydowała wola i zapatrywanie monarchy na szczęście”⁷. Priorytetowemu znaczeniu celu policji odpowiadał jej formalny aspekt, dotyczący prawnej postaci jej realizacji. Działalność policyjna podejmowana była na podstawie *ius politiae* — generalnej legitymacji panującego do podejmowania każdej władczej ingerencji w sferze praw poddanych, uzasadnionej dążeniem do osiągnięcia ogólnej i indywidualnej szczęśliwości, postrzeganych według własnego, subiektywnego ujęcia panującego⁸. Zgodnie z zasadą *regis voluntas suprema lex esto* każda działalność panującego i podległej mu administracji podejmowana w ramach *ius politiae* nabierała mocy prawnej⁹. Z tych względów O. Mayer określił *ius politiae* jako „ogólny tytuł na wszystko możliwe”¹⁰.

Wraz ze schyłkiem koncepcji państwa absolutystycznego daleko idącym przeobrażeniom uległa leżąca u jego podstaw kategoria policji. Przeobrażenia te dokonały się w odniesieniu do jej aspektu zarówno materialnego, jak i formalnego. W końcu XVIII w. popularność i znaczenie zaczęły zyskiwać teorie prawa natury, które na piedestał wyniosły ideę przyrodzonej wolności jednostki, zakładającą prawo każdego człowieka do swobodnego decydowania o swoim osobistym szczęściu. Rola państwa miała zostać ograniczona jedynie do ochrony bezpieczeństwa i zapewnienia przestrzegania prawa¹¹. Ewolucja materialnego aspektu policji polegać więc musiała na znacznym ograniczeniu dopuszczalnych celów działalności policyjnej — odtąd mogła ona być podejmowana jedynie w dążeniu do zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie zaś szeroko rozumianej powszechnej i osobistej szczęśliwości. Nowy kształt materialnego aspektu policji znalazł odzwierciedlenie w płaszczyźnie normatywnej — w pruskim Landrechcie z 1794 r. *expressis verbis* ustanowiono, że rzeczą policji jest „utrzymywać urządzenia zapewniające bezpieczeństwo, porządek publiczny, a także przeciwdziałać wszelkim niebezpieczeństwom zagrażającym społeczeń-

⁶ W. Kawka, *op. cit.*, s. 13.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Z. Leoński, *Istota i rodzaje policji administracyjnej (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, red. Z. Niewiadomski et al., Przemyśl 2000, s. 344.

⁹ W. Kawka, *op. cit.*, s. 13.

¹⁰ O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 2, München-Leipzig 1924, s. 30.

¹¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 135.

stwu”; zbliżone ujęcie zawarte zostało również we francuskim kodeksie karnym z 1795 r.¹²

Fundamentalna transformacja relacji między państwem a jednostką z końca XVIII w. nie mogła pozostać bez wpływu także na formalny aspekt policji. Przydanie zasadniczego znaczenia wolności jednostki wymagało odejścia od stosowania *ius polittiae*, na podstawie którego możliwe było podejmowanie dowolnej ingerencji w sferę praw jednostki. Ingerencja ta musiała odąd dokonywać się wyłącznie w zakresie precyzyjnie określonym w ustawie, która powinna dopuszczać ingerencję wyłącznie ze względu na konieczność ochrony wolności i praw innych osób lub interesów społeczeństwa i państwa¹³. Ewolucję polegającą na ujęciu działalności policyjnej w ściśle określone ramy normatywne zwięźle ujął niemiecki uczony Kurt Wolzendorff, wskazując, że „władza policyjna jest wytworem absolutyzmu, a jej granice tworem państwa praworządnego”¹⁴.

Prawna postać policji wykształcona u schyłku XVIII w. co do zasady zachowuje niewątpliwie aktualność do dnia dzisiejszego — we współczesnej nauce prawa administracyjnego policja administracyjna jest powszechnie definiowana w sposób teleologiczny, jako działalność nakierowana na ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a także życia, zdrowia i mienia; nie budzi nadto wątpliwości, że działania organów władzy publicznej ingerujące w sferę wolności jednostki, a pozostające w zakresie policji (jak też innych sfer ingerencji administracji) mogą być podejmowane jedynie na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Szczegółowa analiza prawnych ram policji administracyjnej może jednak prowadzić do stwierdzenia zachwiania istnienia tak ukształtowanego modelu, co należy odnieść do wykonywania działalności policyjnej w sytuacjach kryzysowych. Ze względu na konieczność zapewnienia efektywnej ochrony stanów i dóbr podlegających ochronie w ramach policji administracyjnej w sytuacjach kryzysowych ulegających szczególnemu zagrożeniu ustawodawca w pewnym zakresie odstępuje od modelu policji właściwego państwu praworządному, nawiązując do modelu charakterystycznego dla państwa absolutystycznego. Co istotne, odstępstwa te dotyczą dwóch fundamentalnych momentów rozbieżności między wskazanymi modelami policji — materialnego, wyrażającego się w określeniu podmiotu uprawnionego do decydowania o osobistej szczęśliwości jednostki, oraz formalnego, dotyczącego szczegółowości prawnych podstaw ingerencji władzy publicznej w sferę wolności jednostki.

¹² T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 85; W. Kawka, *op. cit.*, s. 22.

¹³ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka — pojęcie i konstrukcja prawna*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 54.

¹⁴ K. Wolzendorff, *Die Grenzen der Polizeigewalt im französischen Recht*, „Archiv für öffentliches Recht” 1909, nr 24, s. 325, za: W. Kawka, *op. cit.*, s. 83.

PRZYMUSOWA EWAKUACJA

Za współczesną reminiscencję absolutystycznego modelu policji administracyjnej, dotyczącą aspektu materialnego policji, należy uznać instytucję przymusowej ewakuacji, wynikającą z art. 31b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵ w związku z art. 150 § 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶. Według pierwszego z powołanych przepisów „jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych”, gdy zaś zwłoka w przeprowadzeniu ewakuacji może zagrozić zdrowiu lub życiu, zastosowanie może znaleźć — jak wskazuje się w literaturze¹⁷ — drugi ze wskazanych przepisów, zezwalający na wykorzystanie przymusu bezpośredniego, bez uprzedniego upomnienia zobowiązanego oraz bez doręczenia mu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia o wezwaniu do wykonania obowiązku. Z przepisów tych niezbitnie wynika więc, że na podstawie zarządzenia wójta w sytuacji zagrożenia jej życia jednostka może zostać ewakuowana z wykorzystaniem przymusu nawet wbrew swej woli. W instytucji przymusowej ewakuacji ogniskuje się przeto zasadnicza rozbieżność między modelami policji właściwymi państwu absolutystycznemu i państwu praworządному, dotycząca podmiotu uprawnionego do decydowania o szczęśliwości jednostki — o ile w modelu charakterystycznym dla państwa praworządnego podmiotem tym jest sama jednostka, o tyle w modelu charakterystycznym dla państwa praworządnego jest nim władza publiczna.

Godne rozważenia wydaje się zagadnienie zasadności utrzymywania instytucji przymusowej ewakuacji, stanowiącej reminiscencję absolutystycznego modelu policji administracyjnej, w porządku prawnym Polski, będącej wszak państwem praworządnym. Argumentację przemawiającą przeciwko takiej perspektywie konstruować należy w płaszczyźnie normatywnej przez wskazanie, że instytucja przymusowej ewakuacji jest niezgodna z hierarchią wartości chronionych w polskim porządku prawnym. Stanowisko takie uzasadniać można na podstawie przepisów zarówno Konstytucji, jak i ustawodawstwa zwykłego. Ustrojodawca w wielu przepisach Konstytucji dał bowiem wyraz uznaniu za jeden z fundamentów ustroju państwa wolności jednostki — prawną ochroną wolności człowieka, ujętą w art. 31 ust. 1 Konstytucji, należy do zasad ogólnych dotyczących wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela; do wolności odnoszą się także między innymi art. 41 ust. 1 (co do wolności osobistej) oraz art. 47 (w zakresie prawa do

¹⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 446.

¹⁶ Dz.U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.

¹⁷ A. Chajbowicz, *Policja administracyjna jako sfera ingerencji administracji*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 64; M. Smaga, *Administracja publiczna w czasie klęski żywiołowej*, Kraków 2004, s. 118.

decydowania o swoim życiu osobistym)¹⁸. Zaznaczyć wypada, że według A. Zolla prawo do samostanowienia jednostki, objęte ogólną kategorią wolności, wyprowadzić można również z zasady ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka zawartej w art. 30 Konstytucji¹⁹. W świetle powołanych przepisów Konstytucji za uzasadnione należy uznać stanowisko, zgodnie z którym w hierarchii wartości chronionych w polskim porządku prawnym Polski wolność jednostki znajduje się wyżej niż życie ludzkie²⁰. Konsekwencją tego stanowiska powinno być stwierdzenie, że władza publiczna nie jest uprawniona do ingerencji w sferę wolności człowieka w celu ochrony jego życia. Instytucja przymusowej ewakuacji wydaje się stanowić świadectwo przyjęcia perspektywy odmiennej, nacechowanej paternalistycznie, a typowej dla państwa absolutystycznego, w myśl której władza publiczna może podejmować w odniesieniu do jednostki władcze działania wbrew jej woli, jeśli działania te są według władzy uzasadnione interesem jednostki.

Na gruncie ustawodawstwa zwykłego świadectwo przyjęcia w polskim porządku prawnym hierarchii wartości przyznającej wolności jednostki prymat względem ochrony życia ludzkiego można odnaleźć w przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty²¹. Zgodnie z jej art. 32 ust. 1 „lekarz może przeprowadzić badanie lub udzielić innych świadczeń zdrowotnych, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, po wyrażeniu zgody przez pacjenta”. W świetle jednoznacznego brzmienia wskazanego przepisu nie budzi wątpliwości, że nielegalne byłoby wykonanie przez lekarza świadczeń zdrowotnych, w tym mających na celu ratowanie życia, wbrew woli pacjenta, co świadczy o uznaniu przez ustawodawcę wolności pacjenta, konkretyzującej się w uprawnieniu do decydowania o wykonywanych w odniesieniu do niego świadczeniach zdrowotnych, za chronioną w wyższym stopniu niż życie pacjenta — w myśl Ulpianowskiej zasady *volenti non fit iniuria*²². Jednoznacznie odrzucone zostało w literaturze założenie o dopuszczalności wykonania zabiegu ratującego życie pacjenta wbrew jego woli na podstawie instytucji stanu wyższej konieczności — wskazywano bowiem, że przez ujęcie w art. 32 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty wymogu zgody pacjenta na udzielenie świadczenia zdrowotnego ustawodawca celowo wyłączył prawną możliwość powołania się przez lekarza na stan wyższej konieczności²³.

Argumentacja przemawiająca za funkcjonowaniem w porządku prawnym instytucji przymusowej ewakuacji powinna koncentrować się wokół względów na-

¹⁸ Dwukrotne odwołanie do wolności zawiera też preambuła Konstytucji.

¹⁹ A. Zoll, *Zaniechanie leczenia — aspekty prawne*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 35.

²⁰ A. Liszewska, *Problem zgody pacjenta jako dylemat aksjologiczny*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 1, s. 86; A. Zoll, *op. cit.*, s. 35.

²¹ Dz.U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.

²² E. Zielińska, *Powinności lekarza w przypadku braku zgody na leczenie oraz wobec pacjenta w stanie terminalnym*, „Prawo i Medycyna” 2000, nr 5, s. 73.

²³ A. Liszewska, *op. cit.*, s. 86; A. Zoll, *op. cit.*, s. 35.

tury pragmatycznej. Sytuacje, w których występuje bezpośrednio niebezpieczeństwo zagrożenia życia ludzi, ujęte w hipotezie normy wynikającej z art. 31b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, są nierzadko sytuacjami o charakterze nagłym, nacechowanymi znaczną dynamiką zdarzeń, istotnie ograniczającymi możliwość podjęcia przez jednostkę świadomej i przemyślanej decyzji w kwestii ewakuacji z miejsca zagrożenia. Wydaje się, że aspekt temporalny różni okoliczności faktyczne, w których może nastąpić przymusowa ewakuacja — ze swej istoty związane z wydarzeniami nagłymi i nieprzewidywanymi, od okoliczności, w których pacjent podejmuje decyzję o wyrażeniu zgody na zabieg ratujący życie, często umożliwiającymi staranne rozważenie stanu rzeczy i przeprowadzenie konsultacji ze specjalistami lub członkami rodziny. Ponadto, w sytuacjach uzasadniających przeprowadzenie przymusowej ewakuacji prawdopodobne wydaje się wystąpienie znacznej dysproporcji między organami władzy publicznej a jednostką w zakresie wiedzy o stanie zagrożenia. Jednostka, odmawiając poddania się ewakuacji, może nie być w pełni świadoma rozmiarów niebezpieczeństwa dla swojego życia, okoliczności faktyczne zaś mogą nie pozwolić na udzielenie jej wyczerpującej informacji w tym zakresie. Z perspektywy pragmatycznej instytucję przymusowej ewakuacji należałoby więc postrzegać jako paternalistyczny w swej istocie przejaw poczucia odpowiedzialności władzy publicznej za jednostkę, która — nie zawsze zdając sobie sprawę z rozmiarów niebezpieczeństwa — w sytuacji nagłej jest narażona na ryzyko podjęcia w sposób nieprzemyślany decyzji mogącej skutkować bezpośrednim zagrożeniem dla jej życia²⁴.

Jak sygnalizowano w powyższych rozważaniach, argumentacja przemawiająca przeciwko instytucji przymusowej ewakuacji ma charakter przede wszystkim normatywny, natomiast argumentacja przemawiająca za tą instytucją — charakter pragmatyczny. Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym pierwszeństwo należałoby przyznać argumentacji normatywnej, uznając tym samym instytucję przymusowej ewakuacji za niezgodną z hierarchią wartości chronionych w polskim porządku prawnym i mogącą wywoływać poważne zastrzeżenia na tle treści art. 30, art. 31 ust. 1, art. 41 i art. 47 Konstytucji. Mając jednak na względzie znaczną wagę argumentów natury pragmatycznej, wskazujących na zasadność pozostawienia instytucji przymusowej ewakuacji w polskim porządku prawnym, bardziej niż jej całkowitą likwidację *de lege ferenda* postulować wypada raczej modyfikację jej kształtu prawnego. Mogłaby ona polegać na ustanowieniu nakazu odstąpienia od dokonania przymusowej ewakuacji w odniesieniu do osoby pełnoletniej, znajdującej się w pełni władz umysłowych, jeżeli po wyczerpującym zapoznaniu jej z rozmiarami i charakterem zagrożenia dla życia oświadczyłaby ona, że odmawia skorzystania z możliwości ewakuacji. Zasadne byłoby nadanie oświadczeniu takiemu formy pisemnej, co z perspektywy władzy publicznej stanowiłoby dowód podjęcia przez właściwe organy przepisanych prawem czynności

²⁴ M. Smaga, *op. cit.*, s. 118.

mających na celu ratowanie życia ludzkiego, z perspektywy zaś jednostki — podkreślałoby doniosłość podjętej decyzji o odmowie skorzystania z ewakuacji.

PRZEPISY PORZĄDKOWE

Wypada wspomnieć, że drugi ze wskazanych na wstępie niniejszego opracowania zasadniczych momentów rozbieżności między modelami policji typowymi dla państwa absolutystycznego i praworządnego, odnoszący się do formalnego aspektu działalności policyjnej, dotyczy szczegółowości podstaw prawnych ingerencji władzy publicznej w sferę wolności jednostki. O ile w państwie absolutystycznym ingerencja dokonywała się na podstawie generalnej legitymacji w postaci *ius politiae*, o tyle w państwie praworządnym do dokonania ingerencji niezbędna jest szczegółowa podstawa zawarta w ustawie, co wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na tym tle istotne wątpliwości budzić może instytucja przepisów (rozporządzeń) porządkowych normowana przepisami art. 40 ust. 3 i art. 41 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁵ oraz art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁶. Przepisy te upoważniają radę gminy, radę powiatu i wojewodę, a w przypadkach niecierpiących zwłoki — wójta i zarząd powiatu, do wydawania przepisów porządkowych (w przypadku wojewody — rozporządzeń porządkowych) w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego²⁷.

A priori trudny do zaakceptowania w państwie praworządnym wydaje się kształt konstrukcji upoważnienia do wydawania przepisów (rozporządzeń) porządkowych, obejmującej przesłanki warunkujące dopuszczalność ich wydawania, pozbawionej jednak dookreślenia ich treści, w szczególności prawnych form ingerencji w sferę wolności i praw jednostki, która może się dokonywać na podstawie przepisów porządkowych. Upoważnienie to — jak wskazuje M. Smaga — ma charakter generalny, co sprawia, że przepisy porządkowe należy uznać za akty samoistne²⁸. Ze względu na nieunormowanie w upoważnieniu ustawowym dopuszczalnej treści przepisów porządkowych treść ta została pozostawiona

²⁵ Dz.U. z 2016 r., poz. 814.

²⁶ Dz.U. z 2015 r., poz. 525 ze zm.

²⁷ Organy powiatu mogą wydawać przepisy porządkowe, również gdy jest to niezbędne do ochrony mienia obywateli oraz ochrony środowiska naturalnego; wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, również gdy jest to niezbędne do ochrony mienia.

²⁸ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 38.

uznaniu organów upoważnionych do ich wydawania²⁹. Wobec tego w literaturze wskazuje się, że przepisy porządkowe „upoważniają do bardzo daleko posuniętej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki”³⁰. Niedookreślenie treści przepisów porządkowych i wynikająca z tego możliwość podejmowania przez władze publiczne daleko idącej ingerencji w sferę wolności i praw jednostki pozwala dopatrywać się w instytucji przepisów porządkowych współczesnej reminiscencji *ius politiae*, stanowiącego formalną podstawę działalności policyjnej w państwie absolutystycznym.

Zauważyć wszakże należy, że między prawnym kształtem *ius politiae* i przepisów (rozporządzeń) porządkowych występują trudne do pominięcia różnice dotyczące konstrukcji upoważnienia do podejmowania działań przez władze publiczne oraz zakresu jego stosowania. Posługując się współcześnie stosowanymi kategoriami, *ius politiae* należałoby uznać za ogólną w najwyższym stopniu normę blankietową, która „nie oznacza w sposób jednoznaczny działania administracyjnego, lecz zawiera tylko upoważnienie dla władzy administracyjnej do działania”, przy czym „każda decyzja organu administracji będzie odpowiadała ustawie blankietowej”³¹. W przypadku przepisów porządkowych konstrukcja upoważnienia o charakterze blankietowym obejmuje dwa człony normatywne — pierwszym z nich jest wynikająca z ustawy norma ustanawiająca upoważnienie do wydania przepisów porządkowych, to jest ściśle oznaczonego działania, dopiero zaś same przepisy porządkowe, stanowiące drugi człon, mogą być podstawą do działania swobodnie określonego przez organ administracji ustanawiający przepisy porządkowe. Wydaje się, że dwuczłonowość konstrukcji wpisuje się w pewnym stopniu w sformułowaną w nauce włoskiej koncepcję „rozwiązania administracyjnego” (*soluzione amministrativa*), dotyczącą ograniczania swobód jednostki w następstwie sekwencji wydawanych przez organy władzy publicznej aktów normatywnych i indywidualnych o rosnącym stopniu szczegółowości³². Bezsprzecznie odmienny jest także zakres stosowania upoważnienia do ingerencji w sferę wolności jednostki na podstawie *ius politiae* i przepisów porządkowych. Ingerencji tej mogła dokonywać władza publiczna na podstawie *ius politiae* zawsze, gdy uznała, że jest to potrzebne dla szczęśliwości ogólnej; w przypadku przepisów

²⁹ Trudno zgodzić się ze stanowiskiem D. Dąbek, według którego upoważnienie do stanowienia przepisów porządkowych zawiera zarówno ogólny zakres regulacji, jak i warunki ich stanowienia — *eadem*, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 96. Analiza brzmienia przepisów ustanawiających upoważnienie wskazuje, że zawierają one (oprócz określenia właściwego organu) jedynie warunki stanowienia przepisów porządkowych, które sama autorka klasyfikuje jako przesłanki dotyczące stanu prawnego, stanu faktycznego i obszaru występowania zagrożenia — *ibidem*, s. 128.

³⁰ M. Smaga, *op. cit.*, s. 144.

³¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 75.

³² M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1965, s. 49–50, za: F. Longchamps, *O źródłach prawa administracyjnego*, [w:] *Studia z zakresu prawa administracyjnego ku czci prof. dra Mariana Zimmermanna*, red. T. Cyprian *et al.*, Warszawa-Poznań 1973, s. 103.

porządkowych dopuszczalność zaistnienia ingerencji uzależniona została od przesłanek wydania przepisów porządkowych, na podstawie których ingerencja może się dokonać. Przesłanki te dotyczą stanu prawnego (brak uregulowania w ustawie materii, której mają dotyczyć przepisy porządkowe), stanu faktycznego (konieczność ochrony życia lub zdrowia obywateli, porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, a także mienia obywateli oraz ochrony środowiska naturalnego) oraz obszaru występowania zagrożenia (w przypadku przepisów stanowionych przez organy powiatu — powinien on przekraczać obszar jednej gminy)³³. Wskazane odmienności nie umniejszają jednak znaczenia zasadniczego podobieństwa między *ius politiae* i przepisami porządkowymi, wyrażającego się w braku normatywnego zdeterminowania działań podejmowanych przez administrację.

Problem dopuszczalności przyjęcia w państwie praworządnym zasady nieodokreśloności treści przepisów (rozporządzeń) porządkowych zdaje się wpisywać w zagadnienie determinant działania administracji publicznej. O ile w dobie państwa absolutystycznego główną determinantę stanowiła celowość w urzeczywistnianiu szczęśliwości ogólnej, w płaszczyźnie prawnej sankcjonowana ogólną kompetencją do podejmowania dowolnej ingerencji w sferę wolności jednostki na podstawie *ius politiae*, o tyle w państwie praworządnym podstawową determinantą funkcjonowania administracji stała się praworządność, wyrażająca się w warunkowaniu dopuszczalności podjęcia działania przez organy administracji istnieniem wyraźnej podstawy prawnej na to działanie zezwalającej³⁴. Ze względu jednak na okoliczność, że — jak wskazywał W. Jellinek — „żaden, nawet najidealniejszy, ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć, co w indywidualnych warunkach będzie odpowiadało celowości”³⁵, ściśle rozumienie praworządności mogłoby w sposób istotny zagrażać realizacji trwającego również w państwie praworządnym imperatywu efektywnego wykonywania przez administrację działalności służącej dobru publicznemu. Działalność ta niekiedy polegać bowiem musi na „szybkim reagowaniu w obliczu zmieniających się sytuacji faktycznych, nie określonych wcześniej w normach materialnych”³⁶.

Konieczność szybkiego i efektywnego reagowania dotyczy w zasadniczej mierze sytuacji kryzysowych związanych z zagrożeniem — skutek zdarzeń nagłych i nadzwyczajnych — stanów i dóbr podlegających ochronie w ramach policji administracyjnej. Nie dziwi więc, że w nauce wyrażono pogląd, według którego policja — jako że polega na usuwaniu niebezpieczeństw, które nie zawsze mogą być przewidziane — „nie może być przez ustawy co do treści zbyt szczegó-

³³ D. Dąbek, *op. cit.*, s. 128–133.

³⁴ Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 47.

³⁵ W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin 1931, s. 28, za: M. Smaga, *op. cit.*, s. 131.

³⁶ A. Błaś, *Problemy działań administracji państwowej w świetle koncepcji demokratycznego państwa prawnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 1993, nr 30 (1524), s. 7–8.

łowo uregulowana”³⁷. Efektywną ochronę stanów i dóbr policyjnych przed nagłymi i nadzwyczajnymi niebezpieczeństwami należy uznać za zadanie administracji publicznej o doniosłości wysokiej w stopniu uzasadniającym przypisanie celowości charakteru determinanty działania administracji nadrzędnej wobec ściśle rozumianej praworządności, wymagającej dla każdej czynności administracji wyraźnej podstawy prawnej. Zważywszy na priorytetowe znaczenie ochrony stanów i dóbr policyjnych, zasadę praworządności funkcjonowania administracji należy uznać za wypełnioną, także gdy działania administracji nakierowane na realizację wskazanego celu podejmowane są na podstawie upoważnienia o charakterze blankietowym — według M. Zimmermanna „funkcja policyjna stanowi w dzisiejszym prawie w pewnych wypadkach uzasadnienie pewnej większej samodzielności organów administracyjnych wobec ustawy (jako ostatnia pozostałość dawnej roli policji)”³⁸. Pogląd ten zdaje się zachowywać aktualność również współcześnie, czego wyrazem jest to, że normy upoważniające do wydawania przepisów porządkowych „nie są w doktrynie kwestionowane jako niedopuszczalne z punktu widzenia praw jednostki”³⁹.

UWAGI KOŃCOWE

Jakkolwiek przedstawione w powyższych rozważaniach współczesne reminiscencje absolutystycznego modelu policji administracyjnej — przymusowa ewakuacja i przepisy porządkowe — wydają się nie w pełni zgodne z podstawowymi zasadami porządku prawnego, mającymi na celu ochronę jednostki przed nieuprawnioną i nieuzasadnioną ingerencją administracji, doktryna i orzecznictwo nie kwestionują dopuszczalności ich funkcjonowania w ustawodawstwie. Wydaje się to motywowane okolicznością, że stanowiące wspólną cechę scharakteryzowanych reminiscencji nakierowanie na zapewnienie efektywnej ochrony stanów i dóbr o znaczeniu fundamentalnym dla społeczeństwa i jednostki przed zagrożeniami nagłymi i nadzwyczajnymi uzasadnia odstępianie nawet od głównych założeń państwa praworządnego, na czele z bezpieczeństwem prawnym jednostki, które wszak — według G. Radbrucha — „nie jest ani jedyną, ani też najważniejszą wartością, jaką prawo ma realizować”⁴⁰. Ostatnie szanse absolutystycznego modelu policji zdają się więc służyć obronie stanów i dóbr policyjnych nie tylko przed nagłymi zagrożeniami, lecz także przed dogmatami opartej na pozytywizmie prawniczym koncepcji państwa praworządnego.

³⁷ M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne*, Poznań 1949, s. 49.

³⁸ *Ibidem*, s. 50.

³⁹ M. Smaga, *op. cit.*, s. 144.

⁴⁰ G. Radbruch, *Ustawowe bezprawie i ponadustawowe prawo*, [w:] T. Gizbert-Studnicki *et al.*, *Współczesna teoria i filozofia prawa na zachodzie Europy. Wybór tekstów*, Kraków 1985, s. 53.

CONTEMPORARY REMINISCENCES OF THE ABSOLUTIST MODEL OF ADMINISTRATIVE POLICE

Summary

The absolutist model of administrative police, perceived as a sphere of the activity of public authority, is based on two pillars. The material pillar concerns the purpose of police activity, which is to achieve overall prosperity (including the prosperity individuals), in the shape specified by the monarch. The formal pillar concentrates on *ius politiae* — the general authorization of the monarch to perform each forcible interference in the sphere of the rights of the subject, intended to achieve overall and individual prosperity. Contemporary institution of forced evacuation corresponds to the material pillar of the absolutist model of administrative police, as it allows public authority to evacuate an individual in case of threat for their life, even despite the opposition of the individual. The institution of order regulations seems to be a contemporary reminiscence of *ius politiae*. In the form of order regulations the organs of public administration, using a general competence, are entitled to establish legal norms, the content of which is not specified in the statute.