

*Oryginalna praca badawcza*

**Michał Kruk**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Toruń

michalkruk93@wp.pl

## PRAWNE ASPEKTY APOLITYCZNOŚCI POLICJI

### LEGAL ASPECTS OF POLICE POLITICAL NEUTRALITY

**Zarys treści:** Problematyka apolityczności stanowi interesujące zagadnienie dotyczące przepisów prawnych regulujących pracę funkcjonariuszy Policji. W artykule poddano analizie pojęcie apolityczności w ujęciu prawnym, zwłaszcza jego funkcjonowanie w prawie policyjnym. Wyodrębniono w nim istotę apolityczności, zestawiając ją z zagadnieniem apartyjności, jak również dokonano jej egzemplifikacji w kontekście funkcjonowania praw człowieka.

**Słowa kluczowe:** policja, apolityczność, apartyjność, prawo policyjne, prawa człowieka

**Key words:** political neutrality, non-partisanship, police law, human rights

Tomasz Mann w swojej powieści pt. *Czarodziejska góra* stwierdził, że „nie ma nie-polityki, wszystko jest polityką”. Czy w świetle stwierdzenia niemieckiego noblisty należy uznać, że zagadnienie polityzacji życia publicznego obejmuje również materię działań funkcjonariuszy Policji? Na pierwszy rzut oka można niewątpliwie stwierdzić, że apolityczność to wyraz postawy wywodzącej się z kręgu zasad etyki zawodowej funkcjonariuszy publicznych, unaoczniający trudność w jej zdefiniowaniu, abstrakcyjność oraz niemierzalność. Można ją postrzegać jako element uformowanego etosu zawodowego, uwidaczniającego respektowanie zasad etycznych i prawnych przez skonkretyzowaną zbiorowość. Na mechanizm przestrzegania zasad etosu zawodowego przez ową zbiorowość celnie wskazuje Monteskiusz, twierdząc że „na początku ludzie kształtują instytucje, potem instytucje kształtują ludzi”<sup>1</sup>. Należy podjąć próbę analizy odpowiadającej na pytanie, czy instytucje prawne, przede

<sup>1</sup> Za: A. Nowak, *Apolityczność Policji*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19 października 2001*, red. S. Pikulski, Olsztyn 2002, s. 603.

wszystkim w postaci przepisów prawnych, realnie oddziałują, a nawet – kontynuując tok monteskiuszowskiego myślenia – kształtują prawidłowe postawy i zachowania funkcjonariuszy Policji wobec apolityczności. Wspomnianą apolityczność w Policji, a także w szerszym kontekście, czyli w sferze funkcjonowania służb mundurowych, w przestrzeni publicznej poddawano pod dyskusję, która często wzbudzała kontrowersje. Analizowane zagadnienie ma charakter wielowymiarowy, można je analizować między innymi w kontaktach etycznym, historycznym czy politologicznym. W niniejszym artykule ujęcie tego zagadnienia zawężono do równie istotnego kontekstu prawnego.

Analizę prawnych uwarunkowań apolityczności należy rozpocząć od wyjaśnienia terminu, do którego się ona odnosi, a więc definicji polityki. Etymologia tego słowa wywodzi się z języka greckiego, w którym oznacza ono sztukę rządzenia państwem<sup>2</sup>. Polityka jest zagadnieniem wieloaspektowym, z czego wynika pluralizm definicyjny. Warto przedstawić interesujące ujęcie autorstwa niemieckiego socjologa Maxa Webera, który stwierdził, że polityka to „dążenie do udziału we władzy lub do wywierania wpływu na podział władzy, czy to między państwami, czy też w obrębie państwa, między grupami ludzi, jakie to państwo tworzą”<sup>3</sup>. Niemiecki teoretyk polityki wyróżnia podstawowe elementy ją kształtujące: wpływ, udział we władzy, byt ludzki oraz państwowość<sup>4</sup>.

Apolityczność Policji może mieć wymiar przedmiotowy oraz podmiotowy. Regulacja przedmiotowa obejmuje zachowania i postawy funkcjonariuszy Policji w obrębie rzeczywistości etycznej, mającej cechować się apolitycznością. Natomiast zakres podmiotowy reguluje aktywność funkcjonariusza Policji w sferze publicznej, określając go jako funkcjonariusza publicznego. Szerokie ujęcie podmiotowe przedstawiono w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, zgodnie z którym jest to funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego<sup>5</sup>.

## Pojęcie apolityczności

Jak słusznie wskazuje Monika Gmurek, w polskim prawie policyjnym, a konkretnie w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30, poz. 179 z późn. zm.), nie występuje termin prawny „apolityczność”<sup>6</sup>. Zdaniem Michała Brzezińskiego jest to brak zaangażowania w działalność polityczną, przejawiający się w zakazie członkostwa w partii politycznej, obowiązku poinformowania przełożonego o przynależności do stowarzyszeń krajowych funkcjonujących poza działalnością służbową, a także w konieczności uzyskania zezwolenia Komendanta Głównego

<sup>2</sup> E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014, s. 115.

<sup>3</sup> M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, przeł. A. Kopacki, P. Dybel, Kraków 1998, s. 56.

<sup>4</sup> Tamże, s. 116.

<sup>5</sup> Art. 115 par. 13 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. 1997 nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>6</sup> M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy. Polityczność CBA, Policji i Prokuratury*, Warszawa 2016, s. 20.

nego lub upoważnionego przez niego przełożonego na przynależność do stowarzyszeń, organizacji międzynarodowych i zagranicznych<sup>7</sup>. Powyższe wymogi powielono w treści przepisów prawnych ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, które omówiono w dalszej części pracy<sup>8</sup>. Ponadto tak rozumiane pojęcie apolityczności należy interpretować również jako brak możliwości połączenia dwóch stosunków pracy w administracji publicznej w ramach zasady *incompatibilitas*, co oznacza, że nie można w czasie pełnienia służby w Policji pełnić mandatu posła czy senatora<sup>9</sup>. W *Leksykonie policyjnym* wskazano na postawę obojętności wobec aktualnego życia politycznego lub całkowitą rezygnację z niego. Może się ona przejawiać w nieuczestniczeniu w wyborach czy w krytycznym stosunku wobec wszelkich apeli i decyzji rządzących władz<sup>10</sup>. Należy wspomnieć również o ujęciu formalnoprawnym, które określało apolityczność jako zakaz członkostwa policjanta w partii politycznej oraz jego ustanie w momencie przyjęcia do służby w policji. Celem takiego ograniczenia swobody obywatelskiej jest rzetelne, bezstronne wykonywanie obowiązków służbowych<sup>11</sup>. W obydwu wspomnianych publikacjach definicję apolityczności utożsamiono z pojęciem apartyjności, co wskazuje na wąski zakres jego pojmowania.

### **Apolityczność a apartyjność**

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2002 r. wyodrębniono pojęcia apartyjności i apolityczności. Z treści wyroku Trybunału wynika między innymi, że:

[...] pojęcie politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja, i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób, nie są pojęciami przedmiotowo tożsamymi. Apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe do realizacji w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych<sup>12</sup>.

Wyodrębnienie prawnie obydwu pojęć zostało zaaprobowane przez Prokuratora Generalnego, który stwierdził, że „apolityczność to nie brak poglądów politycznych, lecz ich niemanifestowanie. Przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności”<sup>13</sup>. Przeciwnie do tych poglądów z racji charakteru pełnienia funkcji, mianowicie wnioskodawcy

<sup>7</sup> M. Brzeziński, *Apolityczność policjantów*, [w:] *Słownik wiedzy o Policji*, red. P. Bogdalski, M. Świdorski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2015 s. 35.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, (Dz.U. 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

<sup>9</sup> M. Brzeziński, *Apolityczność policjantów...*, s. 35.

<sup>10</sup> *Leksykon policyjny*, red. W. Pływaczewski, G. Kędzierska, Szczytno 2001, s. 23.

<sup>11</sup> Tamże, s. 23.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 10 IV 2002 r., K 26/00, s. 14.

<sup>13</sup> Tamże, s. 8.

sprawy, jest stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który również zwrócił uwagę na potrzebę rozróżnienia apolityczności i apartyjności, lecz jego interpretacja była odrębna wobec powyżej przedstawionych punktów widzenia na omawiane kwestie. Rzecznik stwierdził, że „w ustawodawstwach europejskich zasadą obowiązującą funkcjonariuszy publicznych jest apolityczność i bezstronność, nie zaś apartyjność”<sup>14</sup>. Apolityczność oznacza zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych i zakaz kierowania się przy wykonywaniu obowiązków służbowych własnymi przekonaniem politycznymi. Apolityczność i bezstronność funkcjonariuszy publicznych, egzekwowana za pośrednictwem odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie wymaga apartyjności. Także w ustawodawstwie polskim występuje wymóg apolityczności odróżniony od apartyjności. Rzecznik zaznacza, że „apolityczności wymaga się od urzędników państwowych zatrudnionych w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Biurze Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Natomiast od członków korpusu służby cywilnej wymaga się najpierw apolityczności, a nadto apartyjności”<sup>15</sup>. Przywołana opinia Rzecznika Praw Obywatelskich dotycząca interpretacji apolityczności jako wymogu nakładanego na pracę funkcjonariuszy publicznych, który nie łączy się z kategorią apartyjności, wzbudza kontrowersje. Takie stwierdzenie niesie praktyczne zagrożenie w postaci odbioru społecznego, który w następstwie prowadziłby do klasyfikowania, nadawania etykiet politycznych poszczególnym funkcjonariuszom publicznym, będącym formalnie członkami partii politycznych. Ponadto Trybunał Konstytucyjny używa terminu politycznej neutralności *a contrario* do zakazu afiliacji do partii politycznych konkretnych grup podmiotów<sup>16</sup>. Samo pojęcie neutralności oznacza przede wszystkim niezależność, nieskłanianie się w żadną stronę sporu politycznego<sup>17</sup>. Wojciech Drobny przedstawia neutralność jako element składowy bezstronności, będący jednocześnie integralnym składnikiem zagadnienia apolityczności. Należy dodać, że według tego autora bezstronność to „postawa nieopowiadająca się za żadną stroną, [charakteryzująca] osobę niebędącą stronniczą, nieuprzedzoną, sprawiedliwą oraz obiektywną”<sup>18</sup>. Zdaniem Moniki Gmurek bezstronność i neutralność uczestniczą we współtworzeniu desygnatów terminu „apolityczność” w ujęciu prawnopolitologicznym, co stanowi o tym, że obydwa pojęcia zawierają się w kategorii badawczej apolityczności<sup>19</sup>.

Podsumowując, apartyjność, czy inaczej bezpartyjność, oznacza brak przynależności do jakiegokolwiek partii politycznej, czyli organizacji występującej pod określoną nazwą, stawiającej sobie za cel udział w życiu publicznym poprzez wywiera-

<sup>14</sup> Wyrok TK z 10 IV 2002, K 26/00, s. 6-7.

<sup>15</sup> Mówi o tym art. 45 ust. 1 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r. nr 31, poz. 214 z późn. zm.). Wyrok TK z 10 IV 2002 r., K 26/00, s. 6.

<sup>16</sup> A. Domańska, K. Skotnicki, *Dopuszczalność ustawowych ograniczeń wolności zrzeszania się w zakresie aktywności politycznej*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasady samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemysł 2013, s. 79.

<sup>17</sup> B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s.116.

<sup>18</sup> W. Drobny, *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 roku*, Warszawa 2015, s. 59.

<sup>19</sup> M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy...*

nie metodami demokratycznymi wpływu na kształtowanie polityki państwa lub sprawowanie władzy publicznej<sup>20</sup>. Natomiast apolityczność jest pojęciem szerszym i oznacza zasadę prawną, która zobowiązuje osoby sprawujące określone funkcje publiczne do nieangażowania się w żadną działalność polityczną<sup>21</sup>. Tożsamy pogląd wyraził Paweł Semmler dodając, że nieuczestniczenie w życiu politycznym wiąże się z brakiem przynależności do partii politycznych czy związków zawodowych<sup>22</sup>.

## Apolityczność w prawie policyjnym

Analiza zagadnienia pozwala na wyodrębnienie grup przepisów prawnych regulujących kwestię apolityczności. Są to przepisy zawarte w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., aktach prawnych o charakterze międzynarodowym oraz krajowym<sup>23</sup>. W myśl artykułu 153 Konstytucji wprowadzono nakaz neutralności politycznej wobec podmiotów wchodzących w skład korpusu służby cywilnej funkcjonującej w ramach administracji rządowej. Marcin Pryciak definiuje służbę cywilną jako „system wartości, norm, procedur i instytucji stworzony w celu zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa przez funkcjonujący w jego strukturach korpus urzędniczy”<sup>24</sup>. W rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej w skład korpusu służby cywilnej wchodzi między innymi pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych w komendach, inspektoratach i innych jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży<sup>25</sup>. Należy dodać, że *de iure* powyższych podmiotów nie obowiązuje zasada apartyjności, lecz jedynie dyrektywa stanowiąca o politycznej neutralności w wykonywaniu powierzonych zadań o charakterze państwowym w ramach funkcjonowania w administracji rządowej<sup>26</sup>. Bezstronność w wydawaniu sądów politycznych obliuguje członków korpusu służby cywilnej do kierowania się wy-

<sup>20</sup> Art. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997 nr 98, poz. 604).

<sup>21</sup> *Okiem prawnika. Sekretarz gminy lub powiatu musi być apartyjny, a nie apolityczny*, <http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/12743-sekretarz-apartyjny-a-nie-apolityczny> (dostęp: 30.01.2017 r.)

<sup>22</sup> P. Semmler, *Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich*, [w:], *Autorytet w Policji*, red. M. Hermanowski, S. Weremiuk, Poznań 2013, s. 163.

<sup>23</sup> Mowa tu o Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483); Deklaracji o Policji, Rezolucji 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1979 r.; Etycznym Kodeksie Policjanta przyjętym na 96. dorocznej konferencji w Louisville w Kentucky we wrześniu 1989 r.; Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.); Zarządzeniu nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”.

<sup>24</sup> M. Pryciak, *Służba cywilna w państwie*, Poznań 2011, s. 9.

<sup>25</sup> Art. 2.1 pkt.4, ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. O służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505.

<sup>26</sup> J. Mordwilko, *Zestawienie przepisów (wraz z komentarzem) dotyczących apolityczności i ograniczenia prawa do aktywności politycznej różnym grupom podmiotów prawa*, <http://biurose.sejm.gov.pl/biuletyn/be36-3.htm> (dostęp: 27.02.2017).

łącznie obowiązującym porządkiem normatywnym, nie zaś innymi normami, kreowanymi przez różnorodne organizacje polityczne, religijne czy społeczne<sup>27</sup>.

Należy dodać, że na szczeblu ustawowym w stosunku do grupy zawodowej policjantów skonkretyzowano zasadę apolityczności. Konkretnie zaś w ramach artykułów 63 oraz 152 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. W myśl art. 63 ust. 1 funkcjonariusz Policji nie może być członkiem partii politycznej<sup>28</sup>. Przepis ten ma charakter obligatoryjny oraz oznacza, że policjant nie może być zarówno biernym, jak i czynnym członkiem partii politycznej, co wyklucza możliwość zawieszenia na okres pełnienia służby członkostwa w organizacji politycznej. Należy dodać, że tożsamość każdego funkcjonariusza Policji nie może widnieć w rejestrach partii politycznych. Zakaz ten dotyczy wyłącznie czasu trwania służby w Policji. Ustęp 2. omawianego przepisu ustawy brzmi: „Z chwilą przyjęcia policjanta do służby ustaje jego dotychczasowe członkostwo w partii politycznej”<sup>29</sup>. Ów fakt zachodzi *ipso iure*, czyli z mocą ustawy, a nie poprzez przejaw indywidualnego działania podmiotu prawa. Moment przyjęcia do służby reguluje art. 28 ust. 1 ustawy, mówiący o tym, że stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby<sup>30</sup>. W art. 28 ust. 1 a pkt. 1–3 wymieniono sytuacje, w których fakultatywnie występuje przyjęcie do służby, mianowicie: na okres służby przygotowawczej lub kandydackiej, kontraktowej lub na stałe<sup>31</sup>. Ustęp 2 omawianego artykułu stanowi również, że początek służby liczy się od dnia określonego w rozkazie o mianowaniu funkcjonariusza Policji, co oznacza, że *ipso iure* policjant przestaje być członkiem partii politycznej.

Przemysław Szustakiewicz zwraca uwagę na problem związany z interpretacją definicji stosunku służbowego. Autor ten podkreśla, że przymiotnik „służbowy” pochodzi od słowa „służyć”, co należy interpretować jako działanie w interesie jakiejś idei, czyjegoś dobra<sup>32</sup>. Natomiast słowo „stosunek” należy interpretować jako zależność, związek, między poszczególnymi elementami. Reasumując, w sensie potocznym połączenie obydwu analizowanych słów definiuje stosunek służbowy jako relacje pomiędzy osobami zatrudnionymi w instytucjach państwowych realizujących zadania publiczne a tymi instytucjami. W sensie prawnym stanowi on „szczególny stosunek prawny łączący z państwem osoby zatrudnione w aparacie państwowym, czyli sprawujące trwale i za wynagrodzeniem urząd państwowy”<sup>33</sup>. Autor, powołując się na ustawę o Policji, wskazuje na dwa tryby przyjmowania funkcjonariuszy publicznych do służby, tym samym zawierania stosunku służbowego, a mianowicie przyjmowanie osób z zewnątrz oraz osób z innych służb mundurowych<sup>34</sup>. Brzmienie art. 63 ust. 3 jest następujące: „Policjant jest obowiązany poinformować przełożone-

<sup>27</sup> B. Przywora, *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012, s. 116.

<sup>28</sup> Art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>29</sup> Art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>30</sup> Art. 28 ust. 1. ustawy o Policji.

<sup>31</sup> Art. 28, ust. 1 a, pkt. 1–3. ustawy o Policji.

<sup>32</sup> P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 17.

<sup>33</sup> Tamże, s. 17.

<sup>34</sup> P. Szustakiewicz, B. Opaliński, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 133.

go o przynależności do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą<sup>35</sup>. Analizując ów ustęp, Wojciech Kotowski stwierdza, że apolityczność jest obligatoryjna<sup>36</sup>. Jednakże w ramach możliwości, jakiej udzielił ustawodawca, funkcjonariusz przynależący do stowarzyszeń może, przykładowo, pełnić funkcję członka redakcji lub redaktora periodyków prawnych, takich jak: „Prokuratura i Prawo” czy „Paragraf na Drodze”. Warto zastanowić się nad możliwością pełnienia przez funkcjonariusza powyższych funkcji w ramach współpracy z danym organem partyjnym. Niedookreśloność sytuacji prawnej nie nakłada na funkcjonariusza takiego zakazu. Ponadto policjant posiada sposobność zostania członkiem Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich czy Zrzeszenia Prawników Polskich. Kotowski wspomina również o ograniczeniach nałożonych przez twórców ustawy obejmujących nałożenie zakazu członkostwa w kolegium redakcyjnym czy publikowania swoistych pamfletów politycznych, jakichkolwiek tekstów o charakterze politycznym, nawet gdy czyni to społecznie, a nie zarobkowo<sup>37</sup>. Należy wspomnieć, że również Bartłomiej Opaliński, Maciej Rogalski i Przemysław Szustakiewicz w sposób lakoniczny wspominają o możliwości przystąpienia policjantów do organizacji o profilu społecznym czy stowarzyszeń<sup>38</sup>.

Tadeusz Hanausek uważa, że abstrahując od nazewnictwa zgodnego z prawem o stowarzyszeniach z 7 kwietnia 1989, policjanta zobligowano do powiadomienia swojego przełożonego o przynależności do działających poza służbą organizacji, stowarzyszeń o charakterze sportowym, naukowym czy hobbystycznym, o zasięgu lokalnym czy międzynarodowym<sup>39</sup>. W brzmieniu art. 63 ust. 4<sup>40</sup>, stanowiącym o tym, że „przynależność do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymaga zezwolenia Komendanta Głównego Policji lub upoważnionego przez niego przełożonego”<sup>41</sup>, takiego sformułowania użyto po to, by policjant skupiał się wyłącznie na prawidłowym wykonywaniu obowiązków służbowych. Należy dodać, że funkcjonariusza nie zobligowano do powiadomienia swojego przełożonego o fakcie przynależności do stowarzyszenia czy organizacji działającej w ramach wykonywanej służby. Przykładami takich organizacji są Niezależny Samorządny Związek Policjantów czy Policyjne Stowarzyszenie Sportowe<sup>42</sup>.

Drugim z omawianych przepisów prawnych ustawy o Policji jest art. 152, który brzmi następująco: „z chwilą wejścia w życie niniejszej ustawy ustaje członkostwo w partiach politycznych tych policjantów, którzy do takich organizacji dotąd należeli”<sup>43</sup>. Analizując ów przepis, należy zauważyć, że w 1990 r. policjanci, którzy należeli do jakiegokolwiek partii politycznej, z mocy prawa, niekoniecznie przez brak chęci kontynuowania aktywności politycznej, przestali być członkami organizacji politycznej. Ustanie, w tym przypadku członkostwa, zgodnie z definicją, którą poda-

<sup>35</sup> Art. 63 ust. 3. ustawy o Policji.

<sup>36</sup> W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 656.

<sup>37</sup> Tamże, s. 656.

<sup>38</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji: komentarz*, Warszawa 2015, s. 258.

<sup>39</sup> T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 91.

<sup>40</sup> Art. 63, ust. 4.

<sup>41</sup> T. Hanausek, *Ustawa o Policji...*, s. 91.

<sup>42</sup> Tamże, s. 91.

<sup>43</sup> Art. 152 ustawy o Policji.

je *Słownik języka polskiego*<sup>44</sup>, oznacza zakończenie, przeminięcie, co unaocznia, że takowe członkostwo nie może zostać zawieszona, a obligatoryjnie zakończone.

Rozważając kwestię tytułowego zagadnienia z perspektywy historycznej, Piotr Majer stwierdził, że proces transformacji ustrojowej w 1989 r. umożliwił powstanie 21 kwietnia 1990 roku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów, propagującego ideę swobody zrzeszania się oraz zasadę apolityczności<sup>45</sup>. Należy nadmienić, że zagadnienie partycypacji w organizacji związkowej reguluje art. 67 ustawy o Policji<sup>46</sup>. Analizę zagadnienia apolityczności w tym przepisie prawnym związane z funkcjonującą w polskim prawie ustawą z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. Art. 1 pkt. 2 tejże ustawy wskazuje, że związek w swojej działalności statutowej jest niezależny od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji<sup>47</sup>. Ustawodawca w tym samym artykule ograniczył swobodę działalności do posiadania jednego bytu związkowego, jednocześnie nieposiadającego prawa do strajku<sup>48</sup>.

Apolityczność jako zasadę prawną w przeanalizowanych przepisach ustawy o Policji ograniczono do zakazu przynależności do partii politycznej. Monika Gmurek wskazuje na rozszerzenie zakresu regulacji tytułowego zagadnienia do zasady etycznej poprzez Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”<sup>49</sup>. W paragrafie 6 tego zarządzenia jest mowa o tym, że postępowanie policjanta powinno się opierać na bezstronności wykluczającej uprzedzenia polityczne<sup>50</sup>.

## Funkcjonowanie zasady apolityczności w koncepcji praw człowieka

Kolejny aspekt niniejszej pracy stanowi omówienie zagadnienia apolityczności w kontekście praw człowieka. Źródło ich funkcjonowania ma wymiar etyczny, jest nim niezbywalna i przyrodzona godność ludzka, której przestrzeganie implikuje pojawienie się właśnie między innymi praw politycznych przynależnych osobie ludzkiej. Stanowisko ochrony praw człowieka w ustroju politycznym RP prezentowane jest przede wszystkim przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który, jak już wspomniano, złożył skargę do Trybunału Konstytucyjnego dotyczącą pozbawienia funkcjonariuszy służb w RP prawa do przynależności do organizacji politycznych, zakończoną wyrokiem tejże instytucji z dnia 10 kwietnia 2002 roku<sup>51</sup>. Wniosek

<sup>44</sup> *Ustanie*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/ustanie.html> (dostęp: 30.01.2017).

<sup>45</sup> P. Majer, *Realizacja zasad swobody zrzeszania się i apolityczności w działalności polskich służb policyjnych w latach 1918–2002*, [w:] *Spoleczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M.J. Ptak, Wrocław 2010, s. 865.

<sup>46</sup> Art. 67 ustawy o Policji.

<sup>47</sup> Art.1 pkt. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001, nr 79, poz. 854 z późn. zm.).

<sup>48</sup> Art. 67 pkt.2 ustawy o Policji.

<sup>49</sup> M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy...*, s. 21.

<sup>50</sup> Szerzej o tym: E. Wiszowaty, *Etyka policji między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014, s. 56.

<sup>51</sup> Wyrok TK z 2002 r.



Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczył zakazu przynależności funkcjonariuszy państwowych oraz osób zajmujących określone stanowiska publiczne do partii politycznych, przez co w ocenie wnioskodawcy pozostawały w sprzeczności między innymi z przepisami: art. 58 ust. 1 i 60 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>52</sup>, regulujących odpowiednio kwestię wolności zrzeszania się dla każdego obywatela RP oraz dostępu do służby publicznej, oraz z artykułem 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>53</sup>, podkreślającym wolność tworzenia związków zawodowych, ale jednocześnie dającym ustawodawcy danego państwa prawo do nakładania ograniczeń w stosunku do służb mundurowych, w tym Policji, a także z artykułami 11 i 17 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, porządkującymi kwestie prawa do wyrażania opinii, zgromadzania i stowarzyszania się<sup>54</sup>. Podkreślił również, że prawo zrzeszania się jest jednym z fundamentalnych praw człowieka i obywatela, zagwarantowanym w wiążących normach kodyfikacji międzynarodowych. Zarówno art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak i art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych ujmują prawo zrzeszania się w sposób szeroki, obejmując różne formy zrzeszeń jako prawo podmiotowe człowieka<sup>55</sup>. Przeciwne stanowisko w tej sprawie zostało wyrażone przez Prokuratora Generalnego, a także przez sam Trybunał Konstytucyjny. Obydwie instytucje jednym głosem stwierdziły, że przynależność do określonej partii jest faktycznym uzewnętrznieniem poglądów politycznych i zaprzeczeniem apolityczności. Ponadto w uzasadnieniu wyroku Trybunał uznał, że apolityczność wymaga apartyjności, nie przychylił się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich twierdzącego, że w europejskich przepisach prawnych występuje ograniczenie dotyczące przynależności do organizacji politycznych, które nie stanowi o pogwałceniu demokratycznych zasad prawa. Owo ograniczenie wynika ze specyfiki pracy Policji oraz innych służb zakłada przestrzeganie zasady bezstronności w trakcie wykonywania czynności służbowych<sup>56</sup>. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego wyjaśniono ponadto, że wprowadzenie prawa do przynależności do partii politycznych funkcjonariuszy Policji mogłoby ograniczyć zaufanie obywateli do państwa.

Konkludując, wyrok Trybunał nie był zgodny ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, przez co w kontekście prawnego funkcjonowania tytułowego zagadnienia art. 63 ustawy o Policji jest zgodny z najważniejszym aktem prawnym RP<sup>57</sup>.

Regułę apolityczności uregulowano również w dokumentach rangi międzynarodowej, a mianowicie w Deklaracji o Policji oraz Etycznym Kodeksie Policjanta. W punkcie drugim Deklaracji zobligowano policjantów do szeroko rozumianej bez-

<sup>52</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>53</sup> Art. 11 oraz 17 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284).

<sup>54</sup> Art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 167).

<sup>55</sup> Wyrok TK z 10 IV 2002 r., K 26/00, s.4.

<sup>56</sup> Wyrok TK z 10 IV 2002 r., K 26/00.

<sup>57</sup> Tamże.

stronności<sup>58</sup>, natomiast Kodeks nałożył obowiązek działalności Policji w oparciu o zasady moralne<sup>59</sup>.

Ireneusz Krzemiński zaznacza, że prawidłowe funkcjonowanie służb mundurowych jest oparte na zasadzie hierarchicznego podporządkowania i dyscyplinie, stąd też w duchu demokracji politycznej występuje usprawiedliwiona zasadność wprowadzania ograniczeń swobody wypowiedzi dla grupy zawodowej policjantów<sup>60</sup>. Natomiast Paweł Semmler unaoczniał antagonistyczne podejścia dotyczące problemu apolityczności w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Słowacji nie funkcjonują jakiegokolwiek przepisy prawne regulujące kwestię apolityczności funkcjonariuszy Policji. W obydwu państwach istnieją jedynie kodeksy etyczne odwołujące się do wykonywania obowiązków służbowych w oparciu o zasadę etyczną dotyczącą bezstronności politycznej<sup>61</sup>. Inaczej problem odpolitycznienia służby policyjnej w przepisach prawnych uregulowano zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech.

Analizując kategorię apolityczności w przypadku rozwiązania węgierskiego, należy się pochylić nad skargą rozpatrywaną 20 maja 1999 roku przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a wniesioną przez Laszlo Rekvenyiego, węgierskiego oficera Policji, a także ówczesnego przewodniczącego tamtejszego związku zawodowego policjantów, domagającego się prawa policjanta do przystąpienia do partii politycznej<sup>62</sup>. Warto przedstawić okoliczności omawianej sprawy. Otóż 1 stycznia 1994 roku weszła w życie poprawka do węgierskiej Konstytucji, zakazująca funkcjonariuszom Policji członkostwa w partiach politycznych oraz angażowania się w działalność polityczną. Następnie szef węgierskiej Policji wydał dwa okólniki, które sprowadzają się zakazu łączenia służby w Policji z działalnością polityczną oraz braku występowania wyjątków od powyższej normy ustalonej w przepisach<sup>63</sup>. Do aktów prawnych, które obowiązywały funkcjonariuszy, należały: regulamin policji z 1990 roku, zmieniony w 1995 r. oraz ustawa o Policji z 1 października 1994 roku. Rekvenyi, reprezentujący interesy związku zawodowego, uważał, że nowe reguły prawne są sprzeczne z art. 10 i 11 Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.<sup>64</sup>, kolejno regulujących prawo do wyrażenia opinii oraz prawo do stowarzyszenia się. Sąd Konstytucyjny Republiki Węgierskiej oddalił złożony przez funkcjonariusza wniosek, argumentując ów fakt brakiem uprawnień do postanowień w sprawie ustawy zasadniczej<sup>65</sup>. Niekorzystnie dla Rekvenyiego Komisja Praw Człowieka Rady Europy (stosunkiem 21:9) uznała, że

<sup>58</sup> Deklaracja o Policji, Rezolucja 690 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 1979 r.

<sup>59</sup> P. Semmler, *Apolityczność jako element...*, s. 167.

<sup>60</sup> I.C. Krzemiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 678.

<sup>61</sup> P. Semmler, *Apolityczność jako element...*, s. 164–165.

<sup>62</sup> I.C. Krzemiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2003, s. 551.

<sup>63</sup> I.C. Krzemiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 551.

<sup>64</sup> Art. 10 i 11 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.

<sup>65</sup> I.C. Krzemiński, *Swoboda wypowiedzi...*, s. 551.

doszło do naruszenia art. 10, gdyż stosowne ograniczenie nie było przewidziane przez prawo, lecz nie pogwałcono art. 11, czyli prawa do stowarzyszania się<sup>66</sup>. Ponadto stwierdzono, że ustawodawca powinien wprowadzić przed wejściem w życie ustawy o Policji regulamin orzecznictwa precyzujący znaczenie pojęcia działania politycznego. Zarzuty związku zawodowego dotyczyły ogólnikowej i arbitralnej interpretacji sformułowania terminu „działalność polityczna”, a także wprowadzenia zakazu pomimo postanowień ustaw niższej rangi zezwalających na ograniczone działania polityczne<sup>67</sup>. Należy dodać, że węgierskie władze nawoływały do poprawnej interpretacji konstytucji, mianowicie analizy ustaw, którym nadaje ona sens. Jednakże koronnym argumentem rządzących była chęć zapobieżenia przejawom upolitycznienia, instrumentalnego traktowania służb przez elity będące u steru władzy w okresie istnienia Węgierskiej Republiki Ludowej (1949–1989). Ponadto rząd węgierski stwierdził, że poprawki do konstytucji to rezultat odpolitycznienia policji<sup>68</sup>. Swoista depolityzacja to efekt przejścia do systemu demokratycznego z totalitarnego, w którym – jak już zostało to wspomniane – Policja stanowiła narzędzie walki politycznej oraz terroru. Jej działalność była wówczas związana z rządzącą partią komunistyczną, co oznaczało, że mianowanie na funkcjonariusza policji uzależniono od członkostwa w strukturach dominującej partii<sup>69</sup>.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał brak naruszenia art. 10 oraz art. 11 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (stosunkiem głosów 16:1). W uzasadnieniu podano, że wiele państw wprowadza ograniczenia co do funkcjonowania praw politycznych w służbach mundurowych po to, aby uniknąć niebezpieczeństwa, że funkcjonariusze są uwikłani w walkę polityczną. Celem takiego ograniczenia jest ochrona bezpieczeństwa narodowego oraz publicznego, a także zapobieganie niepokojom społecznym. Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim uzasadnieniu powołał się na argument o charakterze historycznym, mianowicie zakaz wstępowania do partii na Węgrzech to odejście od ongiś funkcjonującego systemu autorytarnego, zaś w sferze społecznej policjantów nie pozbawiono możliwości przystąpienia do organizacji o profilu niepolitycznym. Ponadto stwierdzono, że realizując potrzebę odpolitycznienia służb mundurowych, społeczeństwo może wprowadzić ograniczenia praw politycznych policji. Organ sądowy wspomniał również, że poprawka do konstytucji, która była przedmiotem sporu, wprowadziła wyjątki od zakazu działań w sferze politycznej, takie jak: prawo do popierania programów politycznych, organizowania kampanii wyborczych, kandydowania, głosowania w wyborach i referendach oraz przynależności do Związku Zawodowego Policjantów<sup>70</sup>.

Ireneusz Krzemiński przywołuje także sprawę „Otto vs Niemcy”, wniesioną przez członka skrajnie prawicowej Partii Republikanów, infiltrowanej przez Urząd Ochrony Konstytucji. Wnoszący skargę nie otrzymał awansu na wyższe stanowisko służbowe, mimo udowodnionych sukcesów i kompetencji, dlatego wniósł skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, który uznał, że państwo

<sup>66</sup> Tamże, s. 552.

<sup>67</sup> Tamże.

<sup>68</sup> Tamże, s. 554.

<sup>69</sup> Tamże, s. 555.

<sup>70</sup> Tamże, s. 555–556.

posiada dyskrecjonalną władzę, aby nie dopuścić do promocji na wyższe stanowisko członka niedemokratycznej organizacji, co wiązało się z negatywnym rozpatrzeniem wniesionej skargi<sup>71</sup>.

## Opinie wobec apolityczności Policji

W opinii byłego Komendanta Głównego Policji Andrzeja Matejuka apolityczność to fundament funkcjonowania Policji. Policjant nie powinien się angażować w jakąkolwiek działalność polityczną, zaś jego postawa powinna opierać się na neutralności w realizowaniu zadań w świetle zmieniających się w zarządzaniu państwem partii politycznych. Ponadto funkcjonariusza wyposażono w możliwość popierania dowolnego kandydata do piastowania stanowiska politycznego, jednakże nie może się to przejawiać w postaci agitacji czy zewnętrznych wynurzeń, pozostając wyłącznie kwestią własnego sumienia. Dokonany przez niego wybór nie może się przekładać na jakość wykonywanych czynności<sup>72</sup>. Wydaje się, że tak sformułowana opinia jest słuszna, bowiem akcentuje konieczność neutralności politycznej w postawie funkcjonariuszy, upolitycznienie wyłącznie negatywnie wpływałoby na jakość pełnienia przez niego obowiązków służbowych.

Andrzej Szary, Przewodniczący Zarządu Wykonawczego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów w województwie wielkopolskim, podał w wątpliwość przestrzeganie apolityczności w Policji<sup>73</sup>. Jego zdaniem źródłem takiego stanu są przepisy prawne, tj. ustawa o Policji, regulująca zasady powoływania funkcjonariuszy na stanowiska kierownicze, najwyższe w hierarchii struktury policyjnej. Egzemplifikację upolitycznienia Policji stanowi sposób powoływania komendanta wojewódzkiego Policji, które zachodzi poprzez wydanie opinii przez wojewodę, przedstawiciela Rady Ministrów w terenie. Wydaje się, że tak sformułowane twierdzenie jest przesadne. Faktem jest uregulowana prawnie możliwość zaopiniowania kandydata przez wojewodę, o czym wspomina art. 6b ust. 1 ustawy o Policji<sup>74</sup>, lecz nie jest to obowiązek. Przedstawiciel Rady Ministrów nie jest zobligowany do jej wydania, zaś jej brak nie skutkuje wstrzymaniem powołania danego kandydata na stanowisko komendanta wojewódzkiego<sup>75</sup>. Michał Otrębski twierdzi wręcz, że przywoływanie argumentu w postaci opiniowania kandydatów na stanowiska kierownicze w Policji to „nieistotny fakt”<sup>76</sup>. Szary przywołuje również inne przykłady upolitycznienia, tj. konkursy na stanowiska kierownicze w Policji, brak wystarczających środków na funkcjonowanie Policji z budżetu państwa oraz dysponowanie budżetem przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych<sup>77</sup>. Apolityczność analizuje rów-

<sup>71</sup> I.C. Krzemiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, s. 703.

<sup>72</sup> Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji: komentarz*, Warszawa 2014, s. 482–483.

<sup>73</sup> *Apolityczność Policji?*, [www.nszpzwlpk.pl/policja,181,apolitycznosc-policji.htm](http://www.nszpzwlpk.pl/policja,181,apolitycznosc-policji.htm) (dostęp: 27.02.2017).

<sup>74</sup> Art. 6 b, ust.1 ustawy o Policji.

<sup>75</sup> Zob. Art. 6 b, ust. 6. ustawy o Policji.

<sup>76</sup> M. Otrębski, *Apolityczność policji. Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2008, nr specjalny: *Moralne problemy bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, s. 11.

<sup>77</sup> *Apolityczność Policji?...*

nież Monika Gmurek, która twierdzi, że kategorię apolityczności powinno się rozpatrywać także pod kątem kontroli operacyjnej i zakresu jej stosowania przez Policję<sup>78</sup>. Tadeusz Hanausek uważa natomiast, że policjant nie powinien być członkiem partii politycznej. Ponadto musi być apolityczny, aby mógł on obiektywnie wykonywać powierzone mu zadania<sup>79</sup>. W kwestii zakazu działalności politycznej funkcjonariusza publicznego Bolesław Kurzępa i Elżbieta Kurzępa-Czopek twierdzą, że funkcjonariusz straży gminnej, oprócz posiadania prawa do własnych przekonań politycznych, fakultatywnie może pełnić funkcję wolontariusza w działaniach politycznych danej partii<sup>80</sup>.

Aldona Domańska i Krzysztof Skotnicki uważają, że apolityczność Policji, będącą przejawem ograniczenia wolności zrzeszania się, to wyraz woli ustawodawcy, obligującego funkcjonariuszy Policji, biorących odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, do zachowania właściwej etycznie postawy. Ponadto twierdzą, że ustawowe ograniczenie członkostwa poszczególnych grup zawodowych jest formą urzeczywistnienia demokratycznych zasad dobra wspólnego i zaufania jednostki do państwa. Z drugiej strony, Aleksandra Nowak wyraża wątpliwość dotyczącą ograniczenia prawa do wolności wypowiedzi, które stanowi motor napędowy rozwoju demokracji<sup>81</sup>. Sceptycyzm dotyczący ograniczenia swobody wypowiedzi podkreśla opinia prezydenta Europejskiej Rady Związków Zawodowych Policjantów odnośnie do zagadnienia apolityczności w Polsce, w której scharakteryzował funkcjonariuszy Policji jako „obywateli drugiej kategorii”, a wręcz jako osoby „niepełnoletnie”<sup>82</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że holistyczne spojrzenia na apolityczność Policji pozwala pojmować ją zarówno jako zasadę prawną, jak i etyczną. W niniejszym artykule zwrócono uwagę przede wszystkim na ów pierwszy człon tytułowego zagadnienia. Przepisy prawne regulujące ową materię wprost zakazują przynależności funkcjonariusza do partii politycznej, co należy uznać jako regułę apartyjności. Kwestia apolityczności, zgodnie z przywoływanym już wyrokiem TK z 10.04.2002 roku, dotyczy niemanifestowania poglądów politycznych w sferze publicznej<sup>83</sup>, które mogą negatywnie wpływać na jakość pełnienia obowiązków służbowych powierzonych funkcjonariuszowi. Należy dodać, że powinnością ustawodawcy jest wprowadzenie do regulacji ustawowych nakazu neutralności w sprawach politycznych, analogicznie do zapisu konstytucyjnego przewidzianego dla Sił Zbrojnych RP<sup>84</sup>.

<sup>78</sup> Więcej o zagadnieniu zob. M. Gmurek, *Loch udawanej niewiedzy...*, s. 23–29.

<sup>79</sup> T. Hanausek, *Ustawa o Policji...*, s. 91.

<sup>80</sup> B. Kurzępa, E. Kurzępa-Czopek, *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń 2011, s. 21.

<sup>81</sup> A. Nowak, *Apolityczność Policji...*, s. 605.

<sup>82</sup> Tamże, s. 604.

<sup>83</sup> Wyrok TK z 10 IV 2002 r., K 26/00.

<sup>84</sup> Art. 26 Konstytucji RP.

## Bibliografia

- Brzeziński M., *Apolityczność policjantów*, [w:] *Słownik wiedzy o Policji*, red. P. Bogdalski, M. Świdorski, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2015.
- Czebotar Ł. i in, *Ustawa o Policji: komentarz*, Warszawa 2014.
- Domańska A., Skotnicki K., *Dopuszczalność ustawowych ograniczeń wolności zrzeszania się w zakresie aktywności politycznej*, [w:] *Podstawy wolności zrzeszania się oraz zasady samorządności w prawie konstytucyjnym Polski i Ukrainy*, red. W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk, Rzeszów – Przemyśl 2013.
- Drobny W., *Przekształcenia pragmatyk urzędniczych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych w prawie polskim po 1989 roku*, Warszawa 2015.
- Gmurek M., *Loch udawanej niewiedzy. Polityczność CBA, Policji i Prokuratury*, Warszawa 2016.
- Hanausek T., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996.
- Kotowski W., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Krzemiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Krzemiński I.C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2003.
- Kurzępa B., Kurzępa-Czopek E., *Ustawa o strażach gminnych z komentarzem*, Toruń 2011.
- Majer P., *Realizacja zasad swobody zrzeszania się i apolityczności w działalności polskich służb policyjnych w latach 1918–2002*, [w:] *Spółczesność a władza. Ustrój, prawo, idee*, red. J. Przygodzki, M.J. Ptak, Wrocław 2010.
- Nowak A., *Apolityczność Policji*, [w:] *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej. Materiały z II Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Mierki 18–19 października 2001*, red. S. Pikulski, Olsztyn 2002.
- Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Otrębski M., *Apolityczność policji, Nakaz prawny czy zobowiązanie moralne władzy państwowej?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2008, nr specjalny: *Moralne problemy bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny.
- Pływaczewski W., Kędzierska G., *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001.
- Pryciak M., *Służba cywilna w państwie*, Poznań 2011.
- Przywora B., *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*, Kraków 2012.
- Semmler P., *Apolityczność jako element kształtujący autorytet Policji. Analiza na przykładzie rozwiązań polskich, czeskich, słowackich i węgierskich*, [w:] *Autorytet w Policji*, red. M. Hermanowski, S. Weremiuk, Poznań 2013.
- Szustakiewicz P., *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012.
- Szustakiewicz P., Opaliński B., *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, przeł. A. Kopacki, P. Dybel, Kraków 1998.
- Wiszowaty E., *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2014.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483).
- Ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. (Dz.U. z 1982 nr 31, poz. 214 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2001, nr 79, poz. 854 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990, nr 30, poz. 179 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997, nr 88, poz. 553 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997, nr 98, poz. 604 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008, nr 227, poz. 1505 z późn. zm.).
- Europejska Konwencja o ochronie Praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (Dz.U. z 1993, nr 61, poz. 284).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977, nr 38, poz. 167).
- Zarządzenie nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta” (Dz. Urz. KGP z 2004, nr 1, poz. 3).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 IV 2002 r., K 26/00.
- Apolityczność Policji?*, [www.nszpwlkp.pl/policja,181,apolitycznosc-policji.htm](http://www.nszpwlkp.pl/policja,181,apolitycznosc-policji.htm) (dostęp: 27.02.2017)
- J. Mordwiłko, *Zestawienie przepisów(wraz z komentarzem) dotyczących apolityczności i ograniczenia prawa do aktywności politycznej różnym grupom podmiotów prawa*, <http://biurose.sejm.gov.pl/biuletyn/be36-3.htm> (27.02.2017 r.)
- Okiem prawnika. Sekretarz gminy lub powiatu musi być apartyjny, a nie apolityczny*, <http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/12743-sekretarz-apartyjny-a-nie-apolityczny> (dostęp: 30.01.2017).
- Ustanie*, <http://sjp.pwn.pl/slowniki/ustanie.html> (dostęp: 30.01.2017).

## Summary

Police political neutrality can be interpreted in many areas of science as it is an interdisciplinary issue in the literature. On the basis of the science of safety, the issue should be positioned primarily in the legal and functional field. In the legal sense police political neutrality is a principle – a legal rule which obliges particular professional groups of police officers not to demonstrate the natural need to participate in political life, especially in a country with a democratic political system which enables the principle of freedom of expression. Police political neutrality is expressed mainly in non-partisanship – a lack of affiliation with a political party, which in this case is the statutory ban on the involvement of police officers in political parties. The international nature of the rule and its practical application emphasize the legitimacy of the restriction of freedom of expression and association in the name of fair and neutral performance of police officers' duties, which is mostly reflected in the opinion forming title issue.

